



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAI

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HIVATALOS LAPJA

TARTALOM

2/2019. (III. 5.) AB határozat	az Alaptörvény R) cikk (1) bekezdésének, 24. cikk (1) bekezdésének, valamint a XIV. cikk (4) bekezdésének értelmezéséről.....	288
3/2019. (III. 7.) AB határozat	a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 353/A. § (1) bekezdésével kapcsolatos alkotmányos követelmény megállapításáról.....	308
4/2019. (III. 7.) AB határozat	a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 66/A. § (1) bekezdésével, valamint a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 38/A. § (1) bekezdésével kapcsolatos alkotmányos követelmény megállapításáról, valamint az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből és XXI. cikk (1) bekezdéséből fakadó mulasztás megállapításáról	329
3046/2019. (III. 14.) AB határozat	alkotmányjogi panasz elutasításáról	358
3047/2019. (III. 14.) AB határozat	alkotmányjogi panasz elutasításáról	381
3048/2019. (III. 14.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	386
3049/2019. (III. 14.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	391
3050/2019. (III. 14.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	393
3051/2019. (III. 14.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	396
3052/2019. (III. 14.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	399
3053/2019. (III. 14.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	402
3054/2019. (III. 14.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	406

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI ÉS VÉGZÉSEI



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 2/2019. (III. 5.) AB HATÁROZATA

az Alaptörvény R) cikk (1) bekezdésének, 24. cikk (1) bekezdésének, valamint a XIV. cikk (4) bekezdésének értelmezéséről

Az Alkotmánybíróság teljes ülése az Alaptörvény értelmezése tárgyában – *dr. Dienes-Oehm Egon, dr. Stumpf István, dr. Szívós Mária és dr. Varga Zs. András* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Czine Ágnes, dr. Juhász Imre, dr. Pokol Béla és dr. Salamon László* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság megállapítja:

1. Az Alaptörvény R) cikk (1) bekezdése alapján az uniós jog magyarországi alkalmazhatóságának alapja az Alaptörvény E) cikke.
2. Az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése alapján az Alaptörvény autentikus értelmezője az Alkotmánybíróság. Az Alkotmánybíróság értelmezését a más szerv által adott értelmezés nem ronthatja le, azt mindenkinek tiszteltben kell tartania. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény értelmezése során tekintettel van az Európai Unió tagsággal együtt járó, valamint a Magyarországot nemzetközi szerződés alapján terhelő kötelezettségekre.
3. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Alaptörvény XIV. cikk (4) bekezdésének Magyarország vállalt nemzetközi kötelezettségeire tekintettel értelmezhető második mondata alapján a menedékjog megadása nem tekinthető a magyar állam alkotmányos kötelezettségének olyan nem magyar állampolgárral szemben, aki Magyarország területére olyan országon keresztül érkezett, ahol üldöztetésnek vagy üldöztetés közvetlen veszélyének nem volt kitéve, azonban a menedékjogot az Országgyűlés az általa meghatározott anyagi és eljárási jogi szabályok mentén az ilyen személyek számára is biztosíthatja.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A Kormány nevében és annak felhatalmazása alapján az igazságügyi miniszter (a továbbiakban: indítványozó), az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (továbbiakban: Abtv.) 38. § (1) bekezdése alapján az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése, R) cikk (1) bekezdése, XIV. cikk (4) bekezdése és 24. cikk (1) bekezdése értelmezésére irányuló indítványt nyújtott be.
- [2] Az indítványozó kifejti, hogy az ügyben érintett konkrét alkotmányjogi problémát az Alaptörvény és az Európai Unió jogának viszonya képezi, pontosabban az Alkotmánybíróság alaptörvény-értelmezési monopóliuma. E konkrét alkotmányjogi probléma hátterében az áll, hogy az Európai Bizottság hivatalos felszólítást küldött az egyes törvényeknek a jogellenes bevándorlás elleni intézkedésekkel kapcsolatos módosításáról szóló 2018. évi VI. törvény, valamint az Alaptörvény hetedik módosításának uniós joggal való összhangja tárgyában.

A felszólításban az Európai Bizottság kifejtette, hogy értelmezése szerint az Alaptörvény menedékjogról szóló, módosított XIV. cikke sérti a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról szóló, 2011. december 13-i 2011/95/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: Irányelv) egyes cikkeit. Az Alaptörvény ezen értelmezése kapcsán merül fel az a konkrét alkotmányjogi probléma, hogy az Európai Unió egy szervének Alaptörvényre vonatkozó értelmezése milyen viszonyban áll az Alkotmánybíróság autentikus értelmezésével.

- [3] Az indítványozó közelebbről az alábbi három alkotmányjogi probléma értelmezését kérte az Alkotmánybíróságtól:
1. Az Alaptörvény R) cikk (1) bekezdéséből megállapítható-e, hogy az Alaptörvény mint Magyarország jogrendszerének alapja, egyben a legitimációs forrása minden jogforrásnak – ide értve az Európai Unió Alaptörvény E) cikke szerinti jogát?
 2. Következik-e az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdéséből, hogy az Alaptörvény Alkotmánybíróság általi értelmezését más szerv által adott értelmezés nem ronthatja le?
 3. A második kérdésre adott igenlő válasz esetén, hogyan adja meg az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XIV. cikk (4) bekezdése második mondatának autentikus értelmezését a menedékjogra való jogosultság vonatkozásában, az Alaptörvény hetedik módosítására figyelemmel?
- [4] Az első kérdés vonatkozásában az indítványozó kifejtette, hogy az Alaptörvény R) cikk (1) bekezdése értelmében „[a]z Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja.” Ebből kifolyólag az egyes, a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolt hatáskörök keretei között megállapított általánosan kötelező magatartási szabályok (azaz lényegében az Európai Unió joga) belső jogi érvényessége az Alaptörvényből következik. Ezen állítás alátámasztására az indítványozó a magyar Alkotmánybíróság vonatkozó határozatainak egyes megállapításai mellett idézi a lengyel Alkotmánybíróság és a francia Alkotmánytanács egyes határozatait is.
- [5] A második kérdés vonatkozásában az indítványozó előadja, hogy az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése értelmében „[a]z Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve.” A 3/2017. (II. 25.) AB határozat alapján az indítványozó úgy véli, hogy az Alaptörvény fentebb idézett 24. cikk (1) bekezdéséből következően az Alaptörvény autentikus értelmezésére kizárólag az Alkotmánybíróság jogosult. Ennek következtében, ha az Európai Bizottság egy kötelezettségszegési eljárás keretében az Alaptörvényt saját értelmezése keretében vizsgálja a másodlagos uniós jognak való megfelelés szempontjából, megtöri az Alkotmánybíróság értelmezési monopóliumát.
- [6] A harmadik kérdés vonatkozásában az indítványozó kifejti, hogy az Alaptörvény XIV. cikk (4) bekezdésének Alkotmánybíróság általi értelmezése elengedhetetlen ahhoz, hogy a Kormány teljesíteni tudja az Alaptörvény megtartására és az alkotmányos identitás védelmére vonatkozó kötelezettségét. Az Európai Bizottság értelmezése szerint az Alaptörvény XIV. cikk (4) bekezdése azt jelenti, hogy minden olyan kérelmező jogosulatlaná válna a menedékjogra, aki Magyarországra érkezését megelőzően áthaladt egy másik államon, hacsak nem tudja bizonyítani, hogy a tranzitorszámban üldözték, vagy ennek közvetlen veszélye állt fenn. Ezzel szemben a Kormány álláspontja szerint a fenti rendelkezés értelme az, hogy menedékjogra alapvető jogként az jogosult, aki olyan országból érkezik, ahol a Genfi Egyezmény szerint üldözték vagy attól való félelme megalapozott volt. Mindenki más esetében az Országgyűlés szabadon dönthet arról, hogy részükre menedékjogot vagy ahhoz hasonló védelmet biztosít-e.

II.

- [7] Az Alaptörvény értelmezni kért szabálya:

„E) cikk (2) Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja. Az e bekezdés szerinti hatáskörgyakorlásnak összhangban kell állnia az Alaptörvényben foglalt alapvető jogokkal és szabadságokkal, továbbá nem korlátozhatja Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát.”

„R) cikk (1) Az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja.”

„XIV. cikk (4) Magyarország – ha sem származási országuk, sem más ország nem nyújt védelmet – kérelemre menedékjogot biztosít azoknak a nem magyar állampolgároknak, akiket hazájukban vagy a szokásos tartózkodási helyük szerinti országban faji, nemzeti hovatartozásuk, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk, vallási, illetve politikai meggyőződésük miatt üldöznek, vagy a közvetlen üldöztetéstől való félelmük megalapozott. Nem jogosult menedékjogra az a nem magyar állampolgár, aki Magyarország területére olyan országon keresztül érkezett, ahol üldöztetésnek vagy üldöztetés közvetlen veszélyének nem volt kitéve.”

„24. cikk (1) Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve.”

III.

- [8] 1. Az Alkotmánybíróság hatásköreit az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdése sorolja fel, amely az a)–h) pontok között nem nevesíti az Alaptörvény rendelkezéseinek értelmezésére vonatkozó hatáskört. A g) pont szerint ugyanakkor sarkalatos törvény további hatáskörök gyakorlására jogosíthatja fel az Alkotmánybíróságot. Ennek megfelelően rendelkezik az Abtv. 38. §-a az Alaptörvény értelmezésére vonatkozó hatásköréről. Az indítványozó az Abtv. 38. § (1) bekezdése alapján kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását. Eszerint az „Országgyűlés vagy annak állandó bizottsága, a köztársasági elnök, a Kormány, illetve az alapvető jogok biztosa indítványára az Alkotmánybíróság az Alaptörvény rendelkezését konkrét alkotmányjogi problémával összefüggésben értelmezi, ha az értelmezés közvetlenül levezethető az Alaptörvényből.” Az Abtv. szövege alapján tehát az Alaptörvény értelmezését csak meghatározott szervek (személyek) és csak meghatározott tartalmú indítványban kezdeményezhetik. Az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell, hogy az indítvány jogosulttól származik-e, az Alaptörvény konkrét rendelkezésének értelmezésére irányul-e, összefügg-e konkrét alkotmányjogi problémával, és az értelmezés közvetlenül levezethető-e az Alaptörvényből {8/2014. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [20]–[27]; legutóbb megerősítette a 9/2018. (VII. 9.) AB határozat, Indokolás [20]}.
- [9] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványt az indítványozó a Kormány nevében nyújtotta be, vagyis az jogosulttól származik.
- [10] Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy az indítvány az Alaptörvény értelmezésére irányul, és megjelöli az Alaptörvény értelmezni kívánt konkrét rendelkezéseit.
- [11] Az Alaptörvény értelmezésének további feltételeit – azaz a konkrét alkotmányjogi probléma meglétét, illetve az értelmezésnek az Alaptörvényből való közvetlen levezethetőségét – az Alkotmánybíróság arra tekintettel vizsgálta meg, hogy e hatáskörét mindig is megszorítóan értelmezte, és ezúttal is úgy ítélte meg, hogy enélkül az alkotmányértelmezések azzal a veszéllyel fenyegetnek, hogy az Alkotmánybíróság magára vállalja a törvényhozó, sőt a végrehajtó hatalom felelősségét is {17/2013. (VI. 26.) AB határozat, Indokolás [10]}.
- [12] Az indítványozó három alkotmányjogilag értékelhető kérdést terjesztett elő. Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel kérdésenként külön-külön folytatta le vizsgálatát.
- [13] 2. A Kormány első kérdése arra irányult, hogy az Alaptörvény R) cikk (1) bekezdése alapján megállapítható-e az, hogy az Alaptörvény a legitimációs forrása minden jogforrásnak, ide értve az Európai Unió Alaptörvény E) cikk szerinti jogát.
- [14] Az Alaptörvény R) cikk (1) bekezdése szerint az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja. Az Alaptörvénynek részét képezi az E) cikk, amely azt az alkotmányos alapot tartalmazza, amelynek révén hazánk az Európai Unióban tagállamként részt vesz, és amely folyamatosan jogalapot szolgál az Európai Unió jogának belső jogként történő érvényesüléséhez, azaz közvetlen alkalmazhatóságához.
- [15] Az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy az Alaptörvény E) cikk (1) bekezdése államcélként rögzíti az európai egység megteremtésében való részvételt. A részvétel nem öncélú, hanem az emberi jogok, a jólét és a biztonság kiterjesztését kell szolgálnia [143/2010. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2010, 698, 708. a továbbiakban: Abh1.]. Az Alaptörvény szerkezeti felépítéséből az következik, hogy az Alaptörvény E) cikkének (1) és (2) bekezdései között összefüggés van: Magyarország az Európai Unióban tagállamként az európai egység megteremtése érdekében vesz részt, mégpedig az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése céljából.

- [16] A magyar nemzet állammá alakulásával fejezte ki először európai identitását, amely a történelem során adódott helyzetek által szilárd nemzeti meggyőződéssé érett. Ezt fejezi ki az Alaptörvény Nemzeti Hitvallása azzal, hogy büszkék vagyunk arra, hogy Szent István királyunk ezer évvel ezelőtt szilárd alapokra helyezte a magyar államot, és hazánkat a keresztény Európa részévé tette. Nemzeti értékrendünk részét képezi az is, hogy népünk évszázadokon át harcokban védte Európát, s tehetségével, szorgalmával gyarapította közös értékeit, továbbá azzal is, hogy „[h]isszük, hogy nemzeti kultúránk gazdag hozzájárulás az európai egység sokszínűségéhez.” Ebből az európai identitásból egyenesen következett az, hogy a rendszerváltást követően Magyarország folyamatosan törekedett az európai integrációban való részvételre, amit országos ügydöntő népszavazás hagyott jóvá.
- [17] Fentiekkel összhangban az Alaptörvény indokolása rögzíti, „hogyan Magyarország közreműködik az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedését szolgáló európai egység megteremtésében, és nevesítve is utal az európai egység megteremtésének legfontosabb intézményesült fórumára, az Európai Unióra. Az Európai Unió nemzetközi szerződésen alapuló önálló jogrenddel rendelkezik, amelynek értelmében az uniós jog a tagállamok területén közvetlenül alkalmazandó és a jogalanyok számára közvetlenül is teremthet jogokat és kötelezettségeket. Mivel az Európai Unióban való részvétel jelentősen befolyásolja a magyarországi közhatalomgyakorlás rendjét és kereteit, valamint az uniós jog nagymértékben meghatározza a magyar jogalanyok jogait és kötelezettségeit, szükséges, hogy az Európai Unió keretein belül történő hatáskörgyakorlásra az Alaptörvény – az Alaptörvény egészét átható rendezőelvek között – kifejezett felhatalmazást adjon. Az Alaptörvény E) cikke lehetővé teszi, hogy Magyarország az Európai Unió tagállamaként, az Európai Unió intézményei útján gyakorolja egyes hatásköreit. Az érintett konkrét hatásköröket nemzetközi szerződésnek kell megállapítania, az Európai Unió intézményei útján történő hatáskörgyakorlás nem haladhatja meg a nemzetközi szerződésből fakadóan szükséges mértéket, valamint nem irányulhat több hatáskörre annál, mint amivel Magyarország az Alaptörvény alapján egyébként rendelkezik. Az Európai Unió intézményei útján történő hatáskörgyakorlás alapjául szolgáló nemzetközi szerződés kötelező hatályát kiemelkedő jelentőségénél fogva akkor lehet elismerni, ha arra az Országgyűlés a képviselők kétharmadának szavazatával felhatalmazást adott.”
- [18] Az Alkotmánybíróság hatáskörei szempontjából az Alaptörvény E) cikk (2) és (4) bekezdései szerinti nemzetközi szerződések a hatálybalépésüket követően az uniós jog részét képezik, azonban ettől még nemzetközi szerződési eredetüket sem veszítik el. Arra az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésének megfogalmazása is utal, hogy az alapító szerződések Magyarország nemzetközi kötelezettségvállalásainak számítanak. E nemzetközi jogi eredetre alkotmánybírósági döntés is utalt már [lásd 61/2008. (IV. 29.) AB határozat, ABH 2008, 546, 550.].
- [19] Az uniós jognak mint belső jognak a nemzetközi jogtól elkülönülő *sui generis* jellegét mutatja ugyanakkor az, hogy arra az Alaptörvény E) cikke vonatkozik, amely *lex specialis* a nemzetközi jogra vonatkozó Q) cikkhez képest. Ezt erősítette meg a 9/2018. (VII. 9.) AB határozat, amely szerint a nemzetközi jogtól elválik és külön kezelendő az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése alapján történő hatáskörtranszfer, amit az uniós jog *sui generis* jellege indokol (vö. Indokolás [31]).
- [20] Mindazonáltal az uniós jog mint belső jog nem illeszkedik bele a hazai jogforrási hierarchiába, hanem az Alaptörvényben foglalt alkotmányos parancs alapján kötelezően alkalmazandó jogszabályösszesség. Ezt támasztja alá az is, hogy uniós jog megsemmisítésére az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre, mivel az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikke alapján az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdésében felsorolt jogszabályokhoz fűzhet ilyen jogkövetkezmenyt, az uniós belső jog pedig az E) cikk (3) bekezdése alapján állapít meg kötelező magatartási szabályokat. Az tehát, hogy az uniós jog megsemmisítésére az Alkotmánybíróság nem rendelkezik hatáskörrel, abból fakad, hogy az uniós jog rendszertani értelemben nem része az Alaptörvény T) cikke szerinti jogforrási rendszernek, hanem egy külön alkotmányos parancs teszi az uniós jogot mint kötelezően alkalmazandó jogot a jogrendszer részévé.
- [21] Az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése alapján történő hatáskörtranszfer alapját a tagállamok által megkötött – annak sajátosságaira tekintettel az Alkotmánybíróság gyakorlatában belső jogként kezelt – nemzetközi szerződések képezik, amelynek ratifikálásához alkotmányozó többségre van szükség az Alaptörvény E) cikk (4) bekezdése alapján. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatban megerősítette, hogy „minden olyan szerződéshez, amely Magyarország Alaptörvényben megjelölt hatásköreinek további átadásához vezet az Európai Unió intézményei útján történő közös hatáskörgyakorlás révén, az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával adott felhatalmazás szükséges. Vagyis az E) cikk (2) és (4) bekezdése nemcsak a csatlakozási szerződésre, és az alapító szerződésekre, vagy ezek módosítására vonatkozik, hanem minden olyan szerződésre, amelynek kidolgozásában – az Európai Unió reformjában – Magyarország már tag-

- államként vesz részt. [...] Azt, hogy milyen szerződést kell ilyennek tekinteni, a szerződés alanyai, tárgya, a szerződésből eredő jogok és kötelezettségek alapján lehet esetenként megállapítani” (Indokolás [50]–[51]). Az Alaptörvény E) cikk (2) és (4) bekezdéseinek lényeges tartalma tehát az, hogy garanciális előírást tartalmaznak a hatáskörök uniós intézményekre történő telepítése esetére. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az E) cikk (4) bekezdésében meghatározott alkotmányozó többség igényéből kooperatív jogértelmezési kötelezettség következik. Ez alapján az uniós jog alkalmazási elsőbbséggel bír a hazai jogalkotó által alkotott belső joggal szemben, hiszen ahogy arra a német Szövetségi Alkotmánybíróság is rámutatott, „az Európai Unió sikerre szempontjából központi jelentőségű az európai jog egységes érvényesülése a tagállamokban” (vö. BVerfGE 73, 339, 368). A jelenleg 28 tagból álló jogközösség nem tudná túlélni, ha az európai jognak nem volna egységes érvényesülése és hatálya a tagállamokban (vö. BVerfGE – 2 BvR 2735/14, 37).
- [22] Mindazonáltal az Alaptörvény E) cikkéből több korlát is kiolvasható. Egyrészt az Alaptörvény hetedik módosítása alapján a közös hatáskörgyakorlás „nem korlátozhatja Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát.” Az E) cikk (2) bekezdése szerinti, Alaptörvényből eredő „egyes” hatáskörök konkrét hatásköröket jelenthetnek. A hatáskörök közös gyakorlására pedig a „szükséges mértékig” kerülhet sor. Az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésekor megvizsgálta az új alapító szerződéseket, és megállapította, hogy annak eljárásai biztosítékot adnak arra, hogy „az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez »szükséges mérték« ellenőrzésében az Országgyűlés aktív, kezdeményező szerepet játsszon” (Abh1. 708–709.). Erre előzetesen a szubszidiaritási és arányossági vizsgálat, az elfogadott jogalkotási aktusok tekintetében pedig az Európai Unió Bíróságánál (a továbbiakban: EUB) kezdeményezhető megsemmisítési eljárás teremt lehetőséget.
- [23] Ezen túlmenően az ún. „fenntartott szuverenitás elvének” megfelelően az uniós tagság nem a szuverenitásról való lemondást jelenti, hanem a hatáskörök nemzetközi közösségben történő közös gyakorlását. „[E]nnel megfelelően Magyarország szuverenitásának fenntartását kell vélelmezni az Európai Unió alapító szerződéseiben megállapított jogokhoz és kötelezettségekhez képest további hatáskörök közös gyakorlásának megítélésekor” [22/2016. (XII. 5.) határozat, Indokolás [60], a továbbiakban: Abh2.]. A hatáskörök közös gyakorlását az Alaptörvény teszi lehetővé, Magyarország szuverenitásának alkotmányos önkorlátozása révén. Mindez azzal a következménnyel jár, hogy a közösen gyakorolt hatáskörök esetében is tiszteletben kell tartani az Alaptörvény szabta kereteket, így elsődlegesen az alapjogok védelmét, amely az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdés értelmében „az állam elsőrendű kötelezettsége”, valamint a szuverenitásnak az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdés utolsó mondata szerinti elidegeníthetetlen elemeit. Ezt a követelményt jelenítik meg az Abh2. rendelkező részében megfogalmazott kontrollmechanizmusok.
- [24] Az Alkotmánybíróság ugyanakkor emlékeztet, hogy az Abh2.-ben már rámutatott arra, hogy „[a]z Alkotmánybíróság tudatában van annak, hogy az EUB nézőpontjából az uniós jog mint független, autonóm jogrend került meghatározásra (Vö. C-6/64 Costa v. ENEL [1964] ECR 585). Az Európai Unió azonban egy olyan, az alapító szerződésekben a tagállamok által meghatározott körben és keretek között önálló jogalkotásra és a saját nevében történő nemzetközi szerződés létrehozására is felhatalmazott jogközösség, amelynek végső alapját ezek a tagállamok által kötött nemzetközi szerződések képezik” (Indokolás [32]). Mint ezen szerződések urai, a tagállamok nemzeti, érvényesülésről szóló aktusai, végső soron a tagállami alkotmány keretei határozzák meg azt, hogy az uniós jog az adott tagállamban mennyiben élvez elsőbbséget a tagállam saját jogával szemben.
- [25] Mindezek alapján, tiszteletben tartva azt, hogy az uniós jognak alkalmazási elsőbbsége van a tagállami joggal szemben, az indítványozó kérdésére a következő válasz adható: az Alaptörvény R) cikk (1) bekezdése alapján az uniós jog magyarországi alkalmazhatóságának alapja az Alaptörvény E) cikke.
- [26] 3. A Kormány második kérdése arra irányult, hogy az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdéséből, amely szerint az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve, következik-e az, hogy az Alaptörvény Alkotmánybíróság általi értelmezését más szerv által adott értelmezés nem ronthatja le.
- [27] 3.1. Az Alkotmánybíróság elsőként arra emlékeztet, hogy az Alaptörvény negyedik módosításáról szóló 12/2013. (V. 24.) AB határozatban az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdéséhez kapcsolódóan az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy „[a]z adott alkotmányossági kérdés elbírálása során – az irányadó szabályok szerint eljárva – tekintetbe veszi továbbá Magyarország nemzetközi szerződéseiben vállalt, az uniós tagsággal együtt járó kötelezettségeit, valamint a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, az azokban megjelenő alapvető elveket és

értékeket. Mindezen szabályok ugyanis – különös tekintettel az Alaptörvénybe is beépített értékeikre – olyan egységes rendszert (értékrendet) képeznek, melyek sem az alkotmányozás, sem a jogalkotás, sem pedig az Alkotmánybíróság általi alkotmányossági vizsgálat lefolytatásakor nem hagyhatók figyelmen kívül” (Indokolás [48]).

- [28] A nemzetközi jog általánosan elismert szabályai közül az államok nemzetközi együttműködését rendező *pacta sunt servanda* elv alapján a vállalt nemzetközi kötelezettségek minden esetben teljesítendőek. Ennek megfelelően a szerződések jogáról szóló, Bécsben az 1969. évi május hó 23. napján kelt szerződés kihirdetéséről szóló 1987. évi 12. törvényerejű rendelet 27. cikke akként rendelkezik, hogy a nemzetközi jogi kötelezettségek megsértését nem lehet a hazai jogszabályi rendelkezésekre hivatkozással igazolni. Ennek tudható be az, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága elmarasztalta Magyarországot a korábbi Alkotmány 70. § (5) bekezdésében foglalt szabály miatt, amely az egyéni körülmények mérlegelése nélkül kizárta a gondokság alatt álló személyeket a választójog gyakorlásából [Kiss Alajos kontra Magyarország (38832/06) 2010. május 20.].
- [29] 3.2. Minthogy a Kormány indítványa az Európai Bizottság által indított kötelezettségszegési eljárás keretében megfogalmazott értelmezésre tekintettel került benyújtásra, ezért az Alkotmánybíróság az alábbiakat hangsúlyozza.
- [30] Az Alkotmány és az Alaptörvény módosítására több alkalommal is sor került Magyarország Európai Unió tag-sága miatt. Először a 2002. évi LXI. törvény módosította a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvényt, amikor az Európai Unióhoz történő csatlakozás érdekében az Alkotmány kiegészült a 2/A. §-sal. A módosítás indokolásaként az alkotmányozó rögzítette, hogy „[a] Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozása megkívánja az Alkotmány módosítását, mivel a csatlakozási szerződés megerősítése és kihirdetése csak akkor történhet meg, ha a szerződés összhangban áll az Alkotmány rendelkezéseivel.”
- [31] Ezt követően az európai elfogatóparancs tárgyában hozott 32/2008. (III. 12.) AB határozatban az Alkotmánybí-róság megállapította, hogy „az Európai Unió, valamint az Izlandi Köztársaság és a Norvég Királyság között az Európai Unió tagállamai, valamint Izland és Norvégia közötti átadási eljárásról szóló Megállapodás” kihir-detéséről szóló, az Országgyűlés 2007. június 11-i ülésnapján elfogadott törvény 3. §-ában foglalt Megállapodás 3. cikkének (2) bekezdése, 3. cikkének (3) bekezdése, és a törvény 4. §-a a Megállapodás 3. cikk (4) bekezdé-séhez tett nyilatkozatot megállapító részében alkotmányellenes.” Ennek következtében a 2007. évi CLXVII. tör-vény ismét módosította a korábbi Alkotmány 57. § (4) bekezdését. A módosítás indokolása hangsúlyozta, hogy „[a]z Európai Unió joga nem a tagállamok döntésétől függetlenül, feltétel nélkül érvényesülő szabályok összes-sége, mivel érvényességének alapja a tagállamok nemzeti alkotmánya alapján meghozott azon, szabad elhatá-rozáson alapuló döntés, hogy az adott állam csatlakozni kíván az Európai Unióhoz, illetve ratifikálja az alapító szerződések módosítását. Amennyiben viszont egy állam e csatlakozásról vagy a ratifikációról döntött, vállalta azt is, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés jelenleg hatályos 10. cikke szerint meghoz minden ál-talános és egyedi intézkedést az alapító szerződésekből fakadó kötelezettségek teljesítése érdekében.”
- [32] Végül, az Alaptörvény ötödik módosítására is Európai Unió tagságunk miatt került sor. A módosítás 7. cikk (1) bekezdéséhez fűződő indokolás rögzíti, hogy a szakasz „hatályon kívül helyezi az Országos Bírósági Hivatal elnökének meghatározott ügycsoportokra vonatkozó, az eljáró bíróság kijelölésére vonatkozó jogát rögzítő alaptörvényi rendelkezést. A Kormány az Európai Bizottság megkeresésére válaszul megszünteti a bírósági ügy-áthelyezés lehetőségét.”
- [33] A magyar alkotmányozó ezen döntései összhangban állnak az indítványozó által előadott francia gyakorlattal is, amely szerint „[a]z elsődleges uniós jog és a francia Alkotmány összeütközésének elkerülése érdekében az előbbi elfogadását megelőzően ki kell kérni a francia Alkotmánytanács álláspontját, és ha ellentétesnek ta-lálja azt a francia Alkotmánnyal, akkor csak annak módosítását követően fogadható el Franciaország részéről az uniós jogi rendelkezés.”
- [34] Ehhez hasonlóan járt el a magyar Alkotmánybíróság is, amikor az Abh1.-ben az Európai Unióról szóló szerző-dés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló lisszaboni szerződés kihirdetéséről szóló 2007. évi CLXVIII. törvény egésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló in-dítványt elutasította. Az Alkotmánybíróság a vizsgálat megkezdése előtt rögzítette azt is, hogy „[a]bban az eset-ben azonban, ha az Alkotmánybíróság az ilyen – tehát az Európai Unió alapító és módosító szerződéseit mó-dosító – szerződést kihirdető törvény alkotmányellenességét állapítaná meg, az Alkotmánybíróság alkotmány-ellenességet megállapító határozata a Magyar Köztársaság európai uniós tagságából folyó kötelezettségvállalá-saira kihatással nem lehet. Az Alkotmánybíróság határozata folytán a jogalkotónak kell megteremtenie azt

a helyzetet, hogy az európai uniós kötelezettségeket az Alkotmány sérelme nélkül maradéktalanul teljesítthesse a Magyar Köztársaság” (Abh1. ABH 2010, 698, 703.). Mindez összhangban áll az uniós alapszerződések nemzetközi kötelezettségvállalást jelentő aspektusával, amely az állam felelősségét alapozhatja meg a kötelezettségének nem teljesítése esetén, valamint az Európai Unióról szóló Szerződés 4. cikk (3) bekezdésben foglalt lojális együttműködés elvével.

- [35] 3.3. Az uniós és a hazai normarendszer egymás mellettsége a legtöbb esetben nem okoz alkotmányossági dilemmát, mivel a két normarendszer közös értékrenden alapszik. Ugyanakkor az eltérő mércék alapján eltérő eredményre juthat az Alkotmánybíróság és az Európai Unió Bírósága a nemzeti normák megfeleltetése tekintetében. Minthogy azonban az Alaptörvény Q) cikke és az uniós jogra vonatkozó speciális E) cikke is alkotmányos kötelezettséggé teszi a nemzetközi jognak, illetve az uniós jognak való megfelelést, ebből következőleg az esetleges kollíziók feloldása az alkotmányos párbeszéd tiszteletben tartása mellett lehetséges. Ebben a tekintetben az Abh1. rögzítette, hogy „[a]z Európai Unió alapító és módosító szerződéseinek, valamint az ezek alapján megalkotott ún. másodlagos, vagy levezetett jognak, a rendeleteknek, az irányelveknek és az egyéb európai jogi normáknak a hiteles értelmezése [...] az Európai Unió Bíróságának hatáskörébe tartozik.” Mindez természetesen nem azt jelenti, hogy csupán az Európai Unió Bírósága értelmezi az uniós jogot, hiszen például az uniós jogot érvényesíteni hivatott tagállami bíróságoknak, illetve az eljárások egyéb alanyainak is értelmezniük kell azt. Ehhez hasonlóan, az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdéséből az következik, hogy az Alaptörvény autentikus értelmezője az Alkotmánybíróság, amely alapján az Alkotmánybíróság feladata meghatározni Magyarország alkotmányos rendjének értelmezését, így az alapvető alkotmányos berendezkedés autentikus értelmezését. Mindez azonban nem jelenti azt, hogy egyéb hazai, illetve nemzetközi szervek, bíróságok, illetve intézmények ne értelmezhetnék a saját eljárásuk során az Alaptörvényt, illetve a magyar jogszabályokat. Így például az Alaptörvény 28. cikke alapján minden bíróságnak kötelessége alaptörvény-konform értelmezést alkalmazni, ugyanakkor ezen értelmezés az Alkotmánybíróság autentikus értelmezési gyakorlatától nem térhet el.
- [36] Az Alkotmánybíróság Alaptörvény értelmezése – hasonlóan a többi tagállami alkotmánybíróságok alkotmányértelmezéséhez – *erga omnes* jellegű, amelyet mint autentikus jelentést minden szervnek, illetve intézménynek tiszteletben kell tartania a maga előtt folyó eljárásokban.
- [37] Ezen túlmenően, nemzetközi, illetve európai uniós vonatkozásban az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy az Abh2.-ben az Alkotmánybíróság elkötelezte magát az alkotmányos párbeszéd követelménye mellett (vö. Abh2. Indokolás [33]). Ennek megfelelően a 3198/2018. (VI. 21.) AB végzéssel, a 3199/2018. (VI. 21.) AB végzéssel, a 3200/2018. (VI. 21.) AB végzéssel és a 3220/2018. (VII. 2.) AB végzéssel az Alkotmánybíróság több eljárást is felfüggesztett „az európai jog lehetőség szerinti érvényesülését szem előtt tartva.” Enélkül ugyanis nem teljesülhet az Abh2.-ben megfogalmazott, „az egyenjogúság és kollegialitás alapelvein nyugvó, egymás kölcsönös tisztelete mellett folytatott együttműködés” (Abh2. Indokolás [63]) feltétele, amelyből az következik, hogy az eljáró bírói fórumoknak figyelembe kell venniük egymás autentikus értelmezését. Vélelmezhető ugyanis, hogy mind az uniós jog, mind az Alaptörvényen alapuló nemzeti jogrendszer az E) cikk (1) bekezdésében megfogalmazott célokat hivatottak megvalósítani. Erre tekintettel az „európai egység megteremtése”, az integráció nem csupán politikai szervek számára jelöl ki célt, hanem a bíróságok és az Alkotmánybíróság számára is, amelynek az „európai egységből” a jogrendszerek harmóniája és koherenciája következik alkotmányos célként. Ezek elérése érdekében a jogszabályokat és az Alaptörvényt – amennyiben ez lehetséges – úgy kell értelmezni, hogy a normatartalom az Európai Unió jogával is összhangban álljon.
- [38] 3.4. Fentiek alapján az indítványozó kérdésére a következő válasz adható: az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése alapján az Alaptörvény autentikus értelmezője az Alkotmánybíróság, amelynek értelmezését más szerv által adott értelmezés nem ronthatja le, azt mindenkinek tiszteletben kell tartania. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény értelmezése során tekintettel van az Európai Unió tagsággal együtt járó, valamint a Magyarországot nemzetközi szerződés alapján terhelő kötelezettségekre.
- [39] 4. Az indítványozó végül lényegében annak a kérdésnek a megválaszolását kérte az Alkotmánybíróságtól, hogy mi az autentikus értelmezése az Alaptörvény XIV. cikk (4) bekezdése második mondatában foglalt „nem jogosult” fordulatnak. Az indítványozó szerint e kifejezés pontos tartalma kérdéses. Egyrészt jelentheti azt, hogy egyáltalán nem kaphat menedékjogot az a nem magyar állampolgár, aki Magyarország területére olyan országon keresztül érkezett, ahol üldöztetésnek vagy üldöztetés közvetlen veszélyének nem volt kitéve, de ezzel

szemben úgy is értelmezhető, hogy az érintett kérelmezőnek ugyan alapjogi igénye nincs a menedékjogra, és így azt a magyar államnak nem lesz alkotmányos kötelezettsége számára biztosítani, de a menedékjog az Országgyűlés által meghatározott anyagi jogi feltételek és eljárásjogi szabályok mentén megadható neki.

- [40] A kérdéses fordulat értelmezése során az Alkotmánybíróság a koherens alkotmányértelmezés alapelvét követte. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság „mint az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve [Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés] – hatáskörei (pl. előzetes és utólagos normakontroll eljárás, alkotmányjogi panaszok vizsgálata, Alaptörvény értelmezése) gyakorlása során az Alaptörvényt – célkitűzésének megfelelően – továbbra is koherens rendszerként értelmezi és alkalmazza, és az Alaptörvény valamennyi, az adott ügy elbírálása szempontjából releváns rendelkezését figyelembe veszi és összeméri” {12/2013. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [48]}.
- [41] Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy az Alaptörvény Szabadság és felelősség című részében a „jogosult”, illetve a „nem jogosult” kifejezések milyen értelemben használatosak. Az Alaptörvény IV. cikk (4) bekezdése kimondja, hogy „[a]lkinak szabadságát alaptalanul vagy törvénytől kora korlátozták, kárának megtérítésére jogosult.” Az Alaptörvény VII. cikk (4) bekezdése értelmében „[a] bevett egyházaknak a közösségi célok elérését szolgáló feladatokban való részvételükre tekintettel az állam sajátos jogosultságokat biztosít.” Az Alaptörvény IX. cikk (5) bekezdése alapján a magyar nemzethez, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségekhez „tartozó személyek – törvényben meghatározottak szerint – jogosultak a közösséget sértő véleménynyilvánítás ellen, emberi méltóságuk megsértése miatt igényeiket bíróság előtt érvényesíteni.” Az Alaptörvény X. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy „[t]udományos igazság kérdésében az állam nem jogosult dönteni, tudományos kutatások értékelésére kizárólag a tudomány művelői jogosultak.” Az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdés rögzíti, hogy „[a]nyaság, betegség, rokkantság, fogyatékoság, özvegység, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult.” Ugyanezen alaptörvénybeli cikk (4) bekezdésében olvasható, hogy „[t]örvény az állami nyugdíjra való jogosultság feltételeit a nők fokozott védelmének követelményére tekintettel is megállapíthatja.”
- [42] Hogy a koherens alkotmányértelmezés elvének érvényesülését a jelen esetben az analógia eszközével biztosíthassa, az Alkotmánybíróság a XIV. cikk (2) bekezdésében foglalt kifejezés szabályozási környezetének absztrakt ismérveit az alábbiak szerint határozta meg. Egyrészt az állam és a természetes személy közötti viszonyt kérelem alapozza meg, másrészt a kérelem megadásának feltételei vannak, amelyeket sarkalatos törvény határoz meg.
- [43] Az értelmezendő alaptörvénybeli rendelkezésén kívül az Alaptörvény a „nem jogosult” kifejezést egyszer használja, amikor a tudományos igazság kérdésében kizárja az állami döntéshozatalt. Mivel ez a cikk az állam és nem egy természetes személy jogosultságának hiányát állapítja meg, a XIV. cikk (2) bekezdésében foglalt kérdéses kifejezés értelmezéséhez *ad analogiam* eredményesen nem használható fel. A három fenti, konjunktív feltételnek ezért csak a bevett egyházakra vonatkozó alkotmányos szabályozási környezet felel meg. Az Alaptörvény érintett VII. cikk (4) bekezdésének szabályozási környezetét értelmezve a 36/2017. (XII. 29.) AB határozat kifejtette, hogy „az államnak és a vallási közösségnek a közösségi célok elérése érdekében történő együttműködéséről a vallási közösség kérelme alapján az Országgyűlés dönt, az együttműködés feltételeit sarkalatos törvény határozza meg. Mivel az Alaptörvény az együttműködést feltételekhez köti, a bevett egyházzá válás nem tekinthető a vallási közösség alapvető alanyi jogának. Az együttműködésről való döntés ugyanakkor az Országgyűlésnek nem csak hatásköre, hanem a vallási közösség kérelme alapján feladata is. A vallási közösségnek tehát alapjogilag védett igénye van arra vonatkozóan, hogy kérelmét az Országgyűlés a törvény alapján elbírálja” (Indokolás [59]). Nyilvánvaló, hogy az érintett alaptörvénybeli rendelkezések igen eltérő tartalma következtében e fejtegetésből analógia alapján csak azon elemek használhatóak fel, amelyek a két szabályozásban közös, hármas absztrakt feltételhez kötődnek és kellőképpen elvontak ahhoz, hogy mindkét alaptörvénybeli rendelkezés vonatkozásában észszerű tartalmat hordozzanak.
- [44] A fentieket figyelembe véve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alaptörvény XIV. cikk (4) bekezdése második mondatában foglalt „nem jogosult” fordulat azt fejezi ki, hogy azon nem magyar állampolgár esetében, aki Magyarország területére olyan országon keresztül érkezett, ahol üldöztetésnek vagy üldöztetés közvetlen veszélyének nem volt kitéve, a menedékjog nem tekinthető alapvető alanyi jognak. Az ilyen személynek azonban alapjogilag védett igénye van arra, hogy kérelmét az illetékes hatóság a menedékjog biztosításának alapvető szabályairól szóló, az Alaptörvény XIV. cikk (5) bekezdése szerinti sarkalatos törvény alapján elbírálja. Ezen alapjogilag védett igény következtében az Országgyűlés feladata, hogy a menedékjog biztosításának alapvető szabályait sarkalatos törvényben rögzítse.

- [45] Ezen rendszertani értelmezést erősíti, hogy az Alaptörvény XIV. cikk (2) bekezdésének első mondata Magyarország nemzetközi kötelezettségvállalásának az állam saját döntésén alapuló megkötését, a szuverenitás külső oldalához tartozó kérdést {vö. 9/2018. (VII. 9.) AB határozat, (a továbbiakban: Abh3.) Indokolás [50]} taglal. Ebből okkal feltételezhető, hogy az első mondatot korlátozó második mondatot a szuverenitás belső oldala felől kell értelmezni. Azaz úgy, hogy a magyar „állam más állam(ok) főhatalmától mentesen, önállóan alakítja ki alkotmányos berendezkedését és jogrendszerét, valamint az alkotmány és a jogszabályok által meghatározott módon teljes és kizárólagos főhatalmat gyakorol a területén élő személyek felett” (lásd Abh3. Indokolás [50]). Mindebből az Alaptörvény XIV. cikk (2) bekezdése második mondatában szereplő „nem jogosult” kifejezés tartalmára nézve az következik, hogy a menedékjogra való jogosultság nem a menekült saját, alanyi joga, hanem az a vonatkozó, Magyarország által vállalt nemzetközi szerződésekből mint külső szuverenitáskorlátból fakad, és alapvető szabályait a nemzetközi szerződések keretein belül a magyar állam – belső szuverenitásából fakadóan – önállóan alakíthatja ki.
- [46] Az Alkotmánybíróság a XIV. cikk (4) bekezdésének értelmezésével összefüggésben rámutat továbbá arra, hogy az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata 14. cikke alapján „[m]inden személynek joga van az üldözés elől más országban menedéket keresni, és a más ország nyújtotta menedéket élvezni”, a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény 33. cikk 1. pontja szerint pedig „[e]lgyetlen Szerződő Állam sem utasítja ki vagy küldi vissza („*refouler*”) a menekültet azon ország területének határára, ahol élete vagy szabadsága faji, vallási okokból, nemzeti hovatartozása miatt, vagy abból az okból van veszélyeztetve, hogy bizonyos társadalmi csoporthoz tartozik, vagy bizonyos politikai véleményt vall.” Mindezek alapján az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy a Magyarország által kifejezetten vállalt nemzetközi kötelezettségek egyik minimuma a *non-refoulement* elvének maradéktalan tiszteletben tartása.
- [47] Az Alkotmánybíróság megjegyzi továbbá, hogy a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló az Európai Parlament és a Tanács által kiadott 2013/32/EU Irányelv 39. cikk (1) bekezdése értelmében „[a] tagállamok úgy is rendelkezhetnek, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelmet és a kérelmező biztonságát különleges körülményeire való tekintettel nem, vagy csak részben vizsgálják meg [...], ha az illetékes hatóság a tények alapján azt állapította meg, hogy a kérelmező egy, a (2) bekezdés értelmében biztonságos harmadik ország területéről kíván belépni, vagy lépett be illegálisan az ország területére.” Ugyanezen cikk (4) bekezdése alapján „[a]z érintett tagállamok a visszaküldés tilalmának elvével összhangban, beleértve a humanitárius vagy politikai okokból, illetve nemzetközi közjogi rendelkezésekből következő, az e cikk alkalmazása alóli kivételeket is, nemzeti jogukban meghatározzák az (1) bekezdés rendelkezéseinek végrehajtására és a határozatok következményeire vonatkozó részletes szabályokat.”
- [48] Ekként az Alaptörvény XIV. cikk (4) bekezdésének utolsó mondata a fenti alkotmányértelmezés fényében és Magyarország vonatkozó nemzetközi kötelezettségvállalásaira tekintettel valójában annak alaptörvényi szintű rögzítése, hogy Magyarország a visszaküldés (*refoulement*) tilalmának elvét a XIV. cikk (3) bekezdésében alaptörvényi szintű védelemben részesíti, azonban annak részletes megállapítását, hogy ezen túlmenően milyen szabályok érvényesülnek azon menekültekkel szemben, akikre a visszaküldés tilalma nem vonatkozik, nemzeti jogában nem az Alaptörvényben rögzíti, hanem törvényi szabályozási szintre utalja.
- [49] Az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy a fenti értelmezés során figyelembe vette az Európai Unió belüli alkotmányos párbeszéd alapelvét {vö. 2/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [33]}, valamint az Alaptörvény E cikk (1) bekezdéséből fakadó, az európai egység kiteljesedése iránti elkötelezettségét (*Europafreundlichkeit*). Ezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XIV. cikk (4) bekezdésének második mondatát abból a célból értelmezte, hogy annak eredménye egyrészt megfeleljen az Alaptörvény egész szellemiségének, másrészt az alkotmányos párbeszéd és az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében az európai egység megteremtésében való közreműködés jegyében figyelembe vegye az Irányelv releváns, az Alapjogi Charta fényében értelmezett rendelkezéseivel való összhangját is.

[50] 5. A határozatot az Abtv. 44. § (1) bekezdésének első mondata alapján közzé kell tenni a Magyar Közlönyben.

Budapest, 2019. február 25.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
előadó alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [51] Ez a párhuzamos indokolás kizárólag az ügyben készült különvéleményekben, illetőleg párhuzamos indokolásokban megfogalmazott egészben vagy részben eltérő álláspontokra tekintettel kívánja kiegészíteni és ezáltal megerősíteni a határozatra vonatkozó teljes egyetértésemet.
- [52] 1. A határozat rendelkező részének 2. pontját illetően maradéktalanul egyetértek dr. Varga Zs. András alkotmánybíró párhuzamos indokolásának 3. pontjában (Indokolás [74]–[75]) foglaltakkal. Ezt az álláspontot a határozat meghozatala során magam is képviseltem.
- [53] 2. A határozat rendelkező részének 3. pontja tekintetében szükségesnek tartom hangsúlyozni, hogy a menedékjog megadását illetően az Alaptörvény XIV. cikk (4) bekezdésének 2. mondata semmilyen alkotmányos értelmezéssel nem jelentheti azt, hogy annak kiterjesztése tilos lenne. A körülmények változása esetén (*clausula rebus sic stantibus*) – akár nemzetközi összefüggésekre, akár hazánk autonóm érdekeire tekintettel – szükségessé válhat az, hogy Magyarország sarkalatos törvény alapján meghatározott feltételekkel olyan nem magyar állampolgároknak is lehetőséget adjon menedékjogi kérelem kedvező elbírálására, akik Magyarország területére olyan országon keresztül érkeztek, ahol üldöztetésnek vagy üldöztetés közvetlen veszélyének nem voltak kitéve.

Budapest, 2019. február 25.

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

- [54] A párhuzamos indokolás 2. pontjához csatlakozom.

Budapest, 2019. február 25.

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [55] Az Alaptörvény többségi értelmezésével lényegében egyetértek, de az elfogadott határozatban foglalt egyes megfogalmazások értelmét eltérően látom, és a döntés indokolásának hangsúlyait is máshová teszem.
- [56] 1. A Kormány az Alaptörvény értelmezésére irányuló indítványában három alkotmányjogi kérdés megválaszolását kérte az Alkotmánybíróságtól.
- [57] Az első kérdés arra irányult, hogy az Alaptörvény az R) cikk (1) bekezdésére figyelemmel „az Európai Unió Alaptörvény E) cikke szerinti jogának” is legitimációs forrása-e. Az Alaptörvényből eredő egyes hatáskörök

közös, az Európai Unió intézményei útján történő gyakorolását – nemzetközi szerződés alapján – kifejezetten az Alaptörvény E) cikke teszi lehetővé, ennek keretében állapíthatnak meg az Európai Unió intézményei a tagállamok részvételével – az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szervekhez hasonlóan – általánosan kötelező magatartási szabályokat. Erre figyelemmel helyeselhető az a jelen határozat által adott válasz, amely szerint az Alaptörvény az R) cikk (1) bekezdéséből következően Magyarország jogrendszerének alapja, és ugyanakkor az uniós jog az Alaptörvény E) cikke alapján általánosan kötelező magatartási szabályként része a jogrendszerünknek. Az Európai Unió jogának érvényessége nem függ a tagállamok alkotmányától, de a másodlagos jog magyar állami szervek általi alkalmazhatóságát az Alaptörvény biztosítja. Ahogy a többségi indoklás is rámutat: „az uniós jog rendszertani értelemben nem része az Alaptörvény T) cikke szerinti jogforrási rendszernek, hanem egy külön alkotmányos parancs teszi az uniós jogot mint kötelezően alkalmazandó jogot a jogrendszer részévé” (Indoklás[20]).

- [58] 2. A második kérdés magvára is igenlő válasz adható: az Alaptörvény Alkotmánybíróság általi értelmezését más szerv által adott értelmezés nem ronthatja le. Ezt a jelen ügyben hozott határozat rendelkező része további megállapításokkal is kiegészíti.
- [59] Egyrészt, azzal, hogy az Alkotmánybíróság alaptörvény-értelmezését „mindenkinek tiszteletben kell tartania”. Ez a megfogalmazás félrevezető lehet abban a helyzetben, hogy a Kormány indítványa az Európai Bizottság által indított kötelezettségszegési eljárás keretében megfogalmazott értelmezésre tekintettel került benyújtásra. Az Alkotmánybíróság Európai Bizottságra nézve kötelező alaptörvény-értelmezést nem állapíthat meg. Nem azért, mert nem az Alkotmánybíróság lenne az Alaptörvény autentikus értelmezője, hanem egyszerűen amiatt, hogy az Alaptörvény és a jogszabályok Magyarország joghatósága alatt álló jogalanyokra kötelezőek, ezért az Abtv. – mint az Alaptörvény 24. cikk (9) bekezdése alapján megalkotott sarkalatos törvény – 39. § (1) bekezdésében rögzített *erga omnes* szabály is ebben az alanyi körben értelmezhető. Ugyanakkor a józan ész alapján elvárható, hogy az Európai Bizottság fogadja el egy tagállami alkotmánybíróság alkotmány-értelmezését autentikusként (mint ahogy azt az Európai Bíróság meg is teszi, erre az indítvány is utal). Az Alaptörvény értelmezésével kapcsolatos vita esetén ugyanis – éppen az Abtv. szabályából következően – a magyar állami szerveknek az Alkotmánybíróság általi értelmezést kell követniük, ez az értelmezés lesz az Alaptörvény ténylegesen érvényesülő normatartalma. Ha tehát egy uniós intézmény kifejezetten egy ettől eltérő (saját) értelmezést tulajdonítana az Alaptörvény valamely rendelkezésének, akkor adott esetben nem is az Alaptörvényt, hanem egy délibábót tenne a kritikája tárgyává.
- [60] Másrészt, bár nem tartozik szorosan a kérdés megválaszolásához, de helyes, ha „az Alkotmánybíróság az Alaptörvény értelmezése során tekintettel van az európai uniós tagsággal együtt járó, valamint a Magyarországot nemzetközi szerződés alapján terhelő kötelezettségekre” is, különös figyelemmel arra, hogy az Alaptörvény Q) cikke és az E) cikke is ilyen irányú célokat, illetve kötelezettségvállalásokat tartalmaz. Mindazonáltal ezek a külső kötelezettségek nem írhatják felül az Alaptörvény normatartalmát; az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény értelmezésére, illetve védelmére irányuló hatásköreiben elsődlegesen és végső soron magát az Alaptörvényt kell érvényesítenie.
- [61] 3. A harmadik kérdésében az indítványozó az Alaptörvény XVI. cikk (4) bekezdése második mondatának értelmezését kérte a menedékjogra való jogosultság vonatkozásában az Alaptörvény hetedik módosítására figyelemmel. Nem kizárt az Alaptörvény frissen alkotott rendelkezésének értelmezésére irányuló igény kapcsán sem a *iurisdictio*, bár egy ilyen igény akár jogalkotási problémaként is felfogható lenne. Mint ahogy a jelen kérdés kapcsán is a hetedik módosításról szóló javaslat előterjesztői indokolása volt az Alkotmánybíróság döntése szempontjából meghatározó. Bár az Alaptörvény 28. cikke a bíróságoknak címzetten és a jogszabályok vonatkozásában fogalmazza meg, hogy azok céljának megállapítása során elsősorban a preambulomot, illetve a megalkotásukra vagy módosításukra irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni, de az itt előírt értelmezési módszer az Alkotmánybíróság általi alaptörvény-értelmezés esetén is alkalmazható, már csak azért is, mert az R) cikk (3) bekezdése ebben a vonatkozásban is előírja a cél szerinti értelmezést, de ehhez nem határoz meg további részletszabályokat. A hetedik módosításról szóló javaslat előterjesztői indokolása szerint a javaslat „az Alaptörvényben [...] egyértelművé teszi, hogy a menedékjogra alapvető jogként Magyarországon csak az jogosult, aki közvetlenül olyan területről érkezik hazánkba, ahol a genfi egyezmény szerinti üldöztetés vagy az attól való félelme megalapozott. Mindenki más esetében (azaz azok esetében, akik Magyarország területére olyan országon keresztül érkeztek, ahol a genfi egyezmény szerinti üldöztetésnek vagy üldöztetés közvetlen veszélyének nem voltak kitéve) az Országgyűlés szabadon dönthet arról, hogy részükre menedékjogot vagy

ahhoz hasonló védelmet biztosít-e, és ha igen, azt milyen anyagi jogi feltételekkel és eljárási szabályok mellett teszi”. A határozat rendelkező része által a kérdésre adott válasz ezzel az előterjesztői indokolással szabad szemmel jól láthatóan összhangban van. Meglepő ugyanakkor, hogy a kérdés megválaszolása során a többségi indokolás (III.4.) a „koherens alkotmányértelmezés elvének” fonalát követve változatos analógiákkal, rendszer-tani értelmezéssel, nemzetközi joggal és irányelvekkel tarkított, de álláspontom szerint a középponti alkotmány-jogi kérdéstől kissé távoli mellékutakra tévedt. Pedig jóformán a hetedik módosítás indokolása alapján lehet csak arra a megállapításra eljutni, amit a többségi határozat elfogad, ti. hogy a „nem jogosult” fordulat azt feje-zi ki, hogy a biztonságos harmadik országon keresztül Magyarországra érkező személyt nem illeti meg a me-nedékjog az Alaptörvényben biztosított alapvető alanyi jogként, azonban a menedékjogot az Országgyűlés az általa meghatározott anyagi és eljárásjogi szabályok mentén az ilyen személyek számára is biztosíthatja.

Budapest, 2019. február 25.

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [62] A határozattal egyetértek, azonban az alábbiakban kifejtettek alapján az Abtv. 66. § (3) bekezdésében biztosított jogkörömnél fogva a határozat rendelkező része 2. pontjához a következő párhuzamos indokolás csatolását tartom szükségesnek.
- [63] Egyetértek a határozat rendelkező része 2. pont azon megállapításával, hogy az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdéséből következően az Alaptörvény autentikus értelmezője az Alkotmánybíróság. A fenti rendelkezés megfogalmazásából, vagyis abból, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve, ez kényszerítően következik, erre tekintettel a határozatot magam is megszavaztam.
- [64] Ebben a formában aggályosnak tartom ugyanakkor a harmadik mondatban tett kijelentést, mely szerint az Alkotmánybíróság az Alaptörvény értelmezése során tekintettel van az Európai Unió tagsággal együtt járó, valamint a Magyarországot nemzetközi szerződés alapján terhelő kötelezettségekre.
- [65] Az Alaptörvény 24. cikke nem rendelkezik az Alkotmánybíróság Alaptörvény értelmezésére vonatkozó hatásköréről; e cikk (2) bekezdés g) pontja értelmében viszont az Alkotmánybíróság az Alaptörvényben, illetve sarkalatos törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol. E rendelkezés jelenti az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény értelmezésére vonatkozó, az Abtv. 38. §-ában szabályozott hatásköre jogalapját. Az Abtv. 38. § (1) bekezdés szerint „az Országgyűlés vagy annak állandó bizottsága, a köztársasági elnök, illetve a Kormány indítványára az Alkotmánybíróság az Alaptörvény rendelkezését konkrét alkotmány-jogi problémával összefüggésben értelmezi, ha az értelmezés közvetlenül levezethető az Alaptörvényből.”
- [66] Az Abtv. 38. §-ának szövege alapján az Alkotmánybíróság kialakította gyakorlatát az Alaptörvény valamely rendelkezésének értelmezésére irányuló indítványokra vonatkozóan: a fenti normaszöveg alapján az Alaptörvény értelmezését csak meghatározott szervezetek (személyek), és csak meghatározott tartalmú indítványban, az Abtv.-ben rögzített feltételek mellett kezdeményezhetik. Az Alkotmánybíróságnak így ilyen indítványok esetén – állandó gyakorlatának megfelelően – minden esetben vizsgálnia kell, hogy az indítvány az Abtv. 38. § (1) bekezdésében meghatározott szervtől vagy személytől származik-e; az Alaptörvény konkrét rendelkezésének értelmezésére vonatkozik-e; konkrét alkotmányjogi problémával összefügg-e; és végül az értelmezés közvetlenül levezethető-e az Alaptörvényből {Lásd elsőként: 22/2012. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [18]–[25]; később: 8/2014. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [22]–[27] stb.}.
- [67] A fentieknek megfelelően álláspontom szerint sem az Alaptörvényből, sem az Abtv.-ből, illetőleg az Alkotmánybíróság alaptörvény-értelmezési hatáskörére vonatkozó állandó gyakorlatából sem olvasható ki akár az európai uniós tagsággal együtt járó, akár Magyarországot nemzetközi szerződés alapján terhelő kötelezettségek a határozatban megjelenő differenciálatlan, korlátlan figyelembe vételére vonatkozó elvárás vagy kötelezettség.

Budapest, 2019. február 25.

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [68] A határozat rendelkező részével és indokolásával maradéktalanul egyetértek. A párhuzamos indokolások és különvélemények által tükrözött álláspont-ütközésekre tekintettel azonban szükségesnek tartom annak részleteiből kifejtését, hogy miért tartottam támogathatónak a döntést.
- [69] 1. Az Alaptörvény előírása szerint Magyarország történeti alkotmányában gyökerező önazonosságunk védelme az állam alapvető kötelessége, amely vonatkozik minden intézményére, és megkülönböztetett módon az Alkotmánybíróságra mint az Alaptörvény védelmének legfőbb szervére [Nemzeti hitvallás, R) cikk (4) bekezdés, 24. cikk (1) bekezdés]. Magyarország alkotmányos önazonosságáról az Alkotmánybíróság korábban már megállapította, hogy az „nem statikus és zárt értékek jegyzéke”, ugyanakkor „olyan alapvető érték, amelyet nem az Alaptörvény hoz létre, azt az Alaptörvény csak elismeri. Az alkotmányos önazonosságról ezért nemzetközi szerződéssel sem lehet lemondani, attól csak a szuverenitás, az önálló államiság végleges megszűnése foszthatja meg Magyarországot. Az alkotmányos önazonosság védelme ennek megfelelően mindaddig az Alkotmánybíróság feladata marad, amíg Magyarország szuverenitással rendelkezik” {Abh2., Indokolás [65], [67]}.
- [70] Saját kiegészítő álláspontom szerint „[a]z alkotmányos önazonosság nem univerzális jogi érték, hanem az egyes államok, az azokat alkotó közösségek, a nemzet olyan sajátossága, amely más nemzetekre nem vagy nem ugyanúgy vonatkozik. Magyarország esetében a nemzeti identitás különösképpen elválaszthatatlan az alkotmányos önazonosságtól. Az ország alkotmányos kormányzása egyike volt azoknak az alapértékeknek, amelyekhez a nemzet mindenkor ragaszkodott, és amely akkor is élő érték volt, amikor az országot vagy nagyobb részét idegen hatalmak tartották megszállásuk alatt. Ezt a jogi értéket jogszabályok jelenítették meg, azokból ismerhető fel: szabadságjogok és hatalomkorlátozás (Aranybulla), közjogi autonómiák tisztelete (*Tripartitum*), vallásszabadság (tordai törvények), törvényes hatalomgyakorlás (*Pragmatica Sanctio*), parlamentarizmus, jogegyenlőség (1848. évi áprilisi törvények), hatalommegosztás, bírói hatalom elismerése, nemzetiségvédelem (a kiegyezés törvényei). Ezek történeti alkotmányunk olyan vívmányai, amelyeken az Alaptörvény és általa a magyar jogrendszer nyugszik. Mivel az önazonosságot alkotó értékek a történeti alkotmányfejlődés alapján jöttek létre, olyan jogi tények, amelyekről nemcsak nemzetközi szerződéssel, de még az Alaptörvény módosításával sem lehetne lemondani, mivel jogi tények jogalkotás útján nem változtathatók meg” {22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [112]}. Ezt a jogi tényhelyzetet, Magyarország alkotmányos állami folytonosságát és a nemzet egységét testesíti meg a Szent Korona, amit ilyenként ismer el a Nemzeti hitvallás.
- [71] Az Alkotmánybíróság döntése és saját kiegészítő álláspontom is a Nemzeti hitvallásból következik, amely szerint az Alaptörvény kötelező jogi szabály, jogrendünk alapja, de nem csak az, hanem „szövetség a múlt, a jelen és a jövő magyarjai között. Élő keret, amely kifejezi a nemzet akaratát, azt a formát, amelyben élni szeretnénk”.
- [72] 2. Magyarország alkotmányos önazonossága tehát jogi tény, de nem statikus és nem zárt. Jog tény, vagyis nem szabadon kitölthető elméleti keret, hanem jogszabályokon, mégpedig történeti alkotmányunk már nem hatályos, de érvényes szabályain és az Alaptörvényen nyugszik. Jog tény, amely tehát visszamenőleg nem változtatható meg: ami részévé vált, része is marad. Ugyanakkor nem statikus és nem zárt érték katalógus, vagyis tartalma szuverén döntéssel a jövőre nézve megváltoztatható. Az ilyen változások hozzáadódnak önazonosságunkhoz, és maguk is visszamenőleg már nem megváltoztatható jogi tényekké válnak. Ez teszi az Alaptörvényt élő keretté.
- [73] Ilyen utólag megváltoztathatatlan része alkotmányos önazonosságunknak a török megszállás elutasítása, a küzdelem a három részre szakadt ország alkotmányos függetlenségének helyreállítására. Ilyen utólag megváltoztathatatlan része alkotmányos önazonosságunknak az Ausztriával közös, utolsó szakaszában az Osztrák-Magyar Monarchia részként megélt alkotmányos állami létünk. Ilyen utólag megváltoztathatatlan része alkotmányos önazonosságunknak, hogy 2004. május 1-je óta Magyarország az Európai Unió tagja. Ilyen utólag megváltoztathatatlan része alkotmányos önazonosságunknak, hogy Magyarországot különböző időpontokban különböző nemzetközi szerződésen alapuló jogok illetik meg és kötelezettségek terhelik.
- [74] 3. Amikor az Alkotmánybíróság hatásköreit gyakorolja, így jelen esetben az Alaptörvény értelmezését végzi, az Alaptörvény egészét köteles figyelembe venni, az E) és a Q) cikket is. Nem tehet mást, tekintettel kell lennie az Európai Unió tagsággal együtt járó, valamint a Magyarországot nemzetközi szerződés alapján terhelő kötelezettségekre. Az, hogy „tekintettel van”, ugyanakkor nem jelenti, mert nem szabad azt jelentenie, hogy ezeket

a kötelezettségeket az Alaptörvénynél erősebbnek fogadná el. Ezek részei ugyan alkotmányos önazonosságunknak, de nem kizárólagos részei. Mivel Magyarország szuverén döntése folytán váltak alkotmányos önazonosságunk részévé, semmiképpen nem jelenthetik a szuverenitásról való teljes és végleges lemondást.

- [75] Magyarországnak az Európai Unió tagságából és más nemzetközi szerződésből származó kötelezettségeire ezért az Alkotmánybíróságnak tekintettel kell lennie, de azokat mindenkor megszorítóan kell értelmeznie. Ezt fejezi ki a fenntartott szuverenitás vélelme {22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [60]}. A jelen ügyben hozott határozat kifejezetten a fenntartott szuverenitás vélelmére (III. 2. pont) alapozva, alkotmányos önazonosságunkat védelmezve rendelkezik az Alaptörvény kötelező értelmezéséről, ezért tudtam azt fenntartások nélkül támogatni.

Budapest, 2019. február 25.

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

- [76] A párhuzamos indokolás 3. pontjához csatlakozom.

Budapest, 2019. február 25.

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye

- [77] Egyetértek a rendelkező rész 1. és 2. pontjával, ugyanakkor nem értek egyet a rendelkező rész 3. pontjában foglaltakkal az alábbiakban kifejtett indokok miatt.
- [78] 1. Az indítványozó által felvetett alkotmányjogi problémával összefüggésben fontosnak tartom kiemelni a következőket.
- [79] Az EUB már az integráció kezdeti időszakában hangsúlyozta, hogy az alapító szerződések egy sajátos „új jogrendet” hoztak létre. Ezen „jogrend javára a tagállamok, bár szűk területeken, de korlátozták szuverén jogaikat” [Van Gend en Loos-ügy, C-26/62, EU:C:1963:1]. Az EUB egy másik döntésében úgy fogalmazott, hogy „[a] hagyományos nemzetközi szerződésektől eltérően az EGK-Szerződés saját jogrendszer hozott létre, amely a Szerződés hatálybalépésétől a tagállamok jogrendszerébe illeszkedik, és amely azok bíróságaira nézve kötelező.” Az EUB kiemelte azt is, hogy az államok „a tényleges hatalommal felruházott Közösség határozatlan időre történő létrehozásával [...], bár szűk területeken, de korlátozták szuverén jogaikat, és így a saját állampolgáraikra, illetve honosaikra és önmagukra alkalmazandó joganyagot hoztak létre” (Costa v. ENEL, C-6/64. számú ügy, EU:C:1964:66).
- [80] Az EUB ezen döntéseiből, amelyek alapvetően határozták meg a bíróság későbbi gyakorlatát, megállapítható, hogy a tagállamok az alapító szerződések aláírásával egy autonóm jogrendet hoztak létre, amelynek alapvető vonása az uniós jog elsőbbségének elve.
- [81] Az EUB ezt követő gyakorlatában az elsőbbség elvét több döntésében megerősítette mind a tagállamok jogszabályaival [pl. Simmenthal (II)-ügy, C-106/77, EU:C:1978:49, 22. pont], mind alkotmányos rendelkezéseivel összefüggésben. Rámutatott, hogy „a Szerződésből származó jogot, amely független jogforráson alapul, nem írhatják felül a nemzeti jog szabályai, bármilyen formában is léteznek, anélkül, hogy megfosztanák közösségi jogi jellegétől, és hogy magának a Közösségnek a jogi alapjait ne kérdőjeleznék meg”. Az EUB álláspontja szerint ezért nem érintheti egy közösségi intézkedés érvényességét vagy tagállamon belüli hatályát „az arra való hivatkozás, hogy az intézkedés egy tagállam alkotmányában megfogalmazott alapvető joggal, vagy az alkotmányos berendezkedés valamely elvével ellentétes”. [Internationale Handelsgesellschaft-ügy, C-11/70, EU:C:1970:114] Az EUB ezt követően több határozatában megerősítette a közösségi (uniós) jog elsőbbségét a tagállamok alkotmányos szabályaival szemben (lásd *Dow Chemical Ibérica és társai kontra Bizottság*, C-97/87, 98/87, 99/87. számú egyesített ügyek, EU:C:1989:380, 38. pont; *Bizottság kontra Luxemburg*, C-473/93. számú ügy, EU:C:1996:263, 38. pont).

- [82] A fentiek mellett ugyanakkor nem vitásan az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSZ) 4. cikk (2) bekezdése egyértelművé teszi azt is, hogy „[a]z Unió tiszteletben tartja a tagállamoknak a Szerződések előtti egyenlőségét, valamint nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének.”
- [83] Mindezek tükrében, úgy gondolom, hogy az uniós és a tagállami jogrend viszonyát azzal a jogirodalmi állásponttal lehet jellemezni, amely szerint ezeket autonóm, egyenlő és egymás mellett létező jogrendként kell kezelni. Az elsőbbség elve pedig nem hierarchikus viszonyt jelent, hanem a jogrendek érintkezési pontjain a jogszabály-konfliktus feloldásának eszköze (lásd részletesen: Blutman László: Az Európai Unió joga a gyakorlatban, HVG-ORAC, Budapest, 2013. 370–371. oldal). Emellett fontos hangsúlyozni azonban azt is, hogy a tagállamok az alapító szerződések aláírásával a lojális együttműködésre vállaltak kötelezettséget, és ennek keretében arra: „[a] tagállamok segítik az Uniót feladatainak teljesítésében, és tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását” [EUSZ 3. cikk (3) bekezdés 3. mondat].
- [84] A fentiek alapján tehát mind az Európai Uniónak, mind a tagállamoknak kölcsönösen tiszteletben kell tartaniuk egymás jogrendjét. Erre tekintettel egyetértek a rendelkező rész 1. és 2. pontjában foglalt értelmezéssel.
- [85] A tagállami alkotmányozó hatalomnak ugyanakkor a lojális együttműködés elvéből fakadóan törekednie kell arra, hogy a tagállami alkotmányok minden rendelkezése – mint a tagállami jogrend alapja – összhangban álljon az alapító szerződésekben nyugvó uniós jogrend elveivel.
- [86] 2. A konkrét esetben az indítványozó az Alaptörvény XIV. cikk (4) bekezdésének az Alaptörvény hetedik módosításával beiktatott, új rendelkezésének az értelmezését kérte.
- [87] Az Alaptörvény XIV. cikkének az értelmezéssel érintett rendelkezései a menedékjog alkotmányos szabályait határozzák meg. Ezzel összefüggésben az alkotmányozó hatalom már az Alaptörvény eredeti normaszöveg-javaslatához fűzött indoklásában azt emelte ki, hogy „Magyarország a nemzetközi jogi kötelezettségeivel összhangban biztosít menedékjogot az arra rászoruló nem magyar állampolgároknak”. Az Alaptörvény hetedik módosításához fűzött indoklás is azt hangsúlyozza, hogy „[a]z Alaptörvény [korábban] hatályos XIV. cikk (3) bekezdése alapján Magyarország a nemzetközi jogi kötelezettségeivel összhangban biztosítja az alapvető jogok között a menedékjogot.” Erre tekintettel indokoltnak tűnik áttekinteni, hogy a nemzetközi jog szabályai szerint mi a menedékjog tartalma.
- [88] A menedékjog emberi jogként az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában (a továbbiakban: EJENY) jelent meg. E szerint „[m]inden személynek joga van az üldözés elől más országban menedéket keresni és a más ország nyújtotta menedéket élvezni” [14. cikk (1) bekezdés]. A menekültek jogállását szabályozó egyetemes dokumentumokat [a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi Egyezmény és az 1967. évi Jegyzőkönyv (együtt: Genfi Egyezmény)] az Egyesült Nemzetek keretében fogadták el. Ezen nemzetközi jogi szabályozás azon személyekre alkalmazandó, akik az ott meghatározottak értelmében menekülteknek minősülnek. Annak meghatározása, hogy valaki a Genfi Egyezmény értelmében menekült-e vagy sem, azon állam feladata, amelynek területén a státuszt kérelmező tartózkodik.
- [89] A nemzetközi szabályokon alapuló jogalkalmazói tapasztalatokat összegezte az ENSZ Menekültügyi Főbiztosága (Kézikönyv a menekült státusz meghatározására szolgáló eljárásról és az azzal kapcsolatos követelményekről a menekültek helyzetéről szóló 1951. évi Egyezmény és az 1967. évi Jegyzőkönyv alapján). Ez az elemzés kiemeli, hogy „[n]em az elismerés következtében lesz valakiből menekült, az csupán megállapítja, deklarálja valakiről, hogy menekült. A hatósági döntés mindössze (f)elismeri az illető menekült mivoltát”.
- [90] Nem hagyható figyelmen kívül azonban az a tény, hogy a menedék nyújtása nem az érintett alanyi joga, hanem az adott állam szuverenitásával szorosan összefüggő aktus, amely nemzetközi jogi kötelezettségeken alapul. A fentiekben hivatkozott EJENY 14. cikke ezért emberi jogként a „menedék keresésének jogát”, és nem a „menedékhez való jogot” ismeri el. Ebből adódóan, az adott személynek ahhoz van joga, hogy kérelmezze menekültként történő elismerését.
- [91] Az Európai Unió menekültekre vonatkozó szabályozása is szorosan kapcsolódik a nemzetközi jogi szabályozáshoz. Az Alapjogi Charta ugyanis úgy rendelkezik, hogy „[a] menekültek jogállásáról szóló 1951. július 28-i genfi egyezmény és az 1967. január 31-i jegyzőkönyv rendelkezéseivel, valamint az Európai Unióról szóló szerződéssel és az Európai Unió működéséről szóló szerződéssel [...] összhangban a menedékjogot biztosítani kell” (18. cikk).

- [92] Az Alapjogi Charta 18. cikke mellett az Irányelv preambuluma is rögzíti, hogy „[a] genfi egyezmény és a jegyzőkönyv a menekültek védelmét szolgáló nemzetközi jogi rendszer sarokkövét képezi”. Az irányelv a menekült jogállást ezért a genfi egyezményben foglaltak alapulvétel határozza meg (lásd az irányelv 2. cikk d) pontját).
- [93] Az Irányelv ugyanakkor a Genfi Egyezmény fogalom-meghatározását a jogalkalmazást segítő további szempontokkal bővítette, és konkrét részletszabályokat határozott meg. Az Irányelv rendelkezései ugyanakkor nem oldanak meg minden értelmezési problémát a menekült fogalmával kapcsolatban, ezért elengedhetetlen az EUB gyakorlatában megjelenő értelmezési szempontok feltárására is. Ennek keretében például a C-71/11. számú ügyben hozott döntés, amelyben az EUB kiemelte: „az irányelv rendszerében akkor, amikor az irányelv 2. cikkének c) pontja alapján értékeli azt, hogy egy kérelmező alappal fél-e az üldöztetéstől, az illetékes hatóságok azt kívánják megtudni, hogy a megállapított körülmények olyan fenyegetettséget jelentenek-e, hogy az érintett személy egyéni helyzetére tekintettel megalapozottan félhet üldözési cselekmények tényleges elszenvetésétől. A veszély jelentőségének ezen értékelése, amelyet minden esetben körültekintően és óvatosan kell elvégezni [...], kizárólag a tényeknek és körülményeknek többek között az irányelv 4. cikkében szereplő szabályok szerinti konkrét értékelésén alapul” [Németország kontra Y és Z, C-71/11. és C-91/11. számú egyesített ügyek, EU:C:2012:518, 76. és 77. pont].
- [94] 3. A fentiekben kifejtettek alapján, véleményem szerint megállapítható, hogy a menedékjog – mint alapvető jog – tartalma abban áll, hogy az adott személy kérelmezze az állami hatóságtól menekültként való elismerését. A státusz ugyanakkor nem az elismerés folytán keletkezik. Ezért az Irányelv preambuluma is kiemeli, hogy „[a] menekültjogállás elismerése deklaratív aktus”.
- [95] Az Alaptörvény hetedik módosítása folytán az Alaptörvény korábbi XIV. cikk (3) bekezdése kiegészült a feltétellel, hogy „[n]em jogosult menedékjogra az a nem magyar állampolgár, aki Magyarország területére olyan országon keresztül érkezett, ahol üldöztetésnek vagy üldöztetés közvetlen veszélyének nem volt kitéve”.
- [96] E rendelkezésből tehát – egyszerű köznap nyelvű értelmezés alapján – egyértelműen következik, hogy az olyan nem magyar állampolgár esetén, aki Magyarország területére olyan országon keresztül érkezett, ahol üldöztetésnek vagy üldöztetés közvetlen veszélyének nem volt kitéve, a menekültjogállást nem lehet elismerni.
- [97] Az Alkotmánybíróság határozatának a 3. rendelkező részi pontjában pontosan az alábbi megállapítást tette: „[a]z Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Alaptörvény XIV. cikk (4) bekezdésének Magyarország vállalt nemzetközi kötelezettségeire tekintettel értelmezhető második mondata alapján a menedékjog megadása nem tekinthető a magyar állam alkotmányos kötelezettségének olyan nem magyar állampolgárral szemben, aki Magyarország területére olyan országon keresztül érkezett, ahol üldöztetésnek vagy üldöztetés közvetlen veszélyének nem volt kitéve, azonban a menedékjogot az Országgyűlés az általa meghatározott anyagi és eljárásjogi szabályok mentén az ilyen személyek számára is biztosíthatja.”
- [98] Az Alkotmánybíróságnak ezekkel a megállapításaival nem értek egyet.
- [99] Az Alkotmánybíróságnak az adott ügyben abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy mi az Alaptörvény XIV. cikk (4) bekezdés második mondatának az autentikus tartalma.
- [100] Az alkotmányozó hatalom az Alaptörvény XIV. cikk (4) bekezdés második mondatának egyértelmű szövegezésével („Nem jogosult menedékjogra az a nem magyar állampolgár, aki Magyarország területére olyan országon keresztül érkezett, ahol üldöztetésnek vagy üldöztetés közvetlen veszélyének nem volt kitéve.”), és az ahhoz kapcsolódó indokolásban egyértelműen kifejezésre juttatta, hogy „a menedékjogra alapvető jogként Magyarországon csak az jogosult, aki közvetlenül olyan területről érkezik hazánkba, ahol a genfi egyezmény szerinti üldöztetés vagy az attól való félelme megalapozott”.
- [101] Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság értelmezése az Alaptörvény XIV. cikk (4) bekezdés második mondata vonatkozásában ellentétben áll a rendelkezés egyértelmű szövegével, és az alkotmányozó hatalom szándékával.

Budapest, 2019. február 25.

Dr. Cziné Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre alkotmánybíró különvéleménye

- [102] A határozat rendelkező részének 2. pontja harmadik mondatával, 3. pontjával és az ezekhez fűzött indokolás számos alappillérevel nem értek egyet, ezért a határozatot teljes egészében szavazatommal támogatni nem tudtam.
- [103] 1. Az Alaptörvény hatályos rendelkezései értelmében, az R) cikk (3) bekezdése szerint az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.
- [104] Az Alaptörvény rendelkezései az Alkotmánybíróságra nézve is kötelezőek. Az Alkotmánybíróságnak nincs arra hatásköre, hogy az Alaptörvény értelmezése keretében – elvonva az alkotmányozó hatalom privilégiumát – Alaptörvényt alkosson, vagy módosítson.
- [105] Fontosnak tartom a határozott és pontos különbségtételt a tekintetben is, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt értelmezi-e, avagy egy konkrét határozat vagy jogszabályi rendelkezés tekintetében az egyedi problémára alkalmazza az Alaptörvény rendelkezéseit. Az előbbi – az Alaptörvény értelmezése – olyan különleges hatáskör, amelyben eljárva az Alkotmánybíróságnak a lehető legprecízebb, rendkívül kiértelt fogalmazással, egyértelmű definíciókkal kell kijelölnie az utat, amelyen a jövőben a jogrendszer alapul, végig szem előtt tartva az R) cikk (1) bekezdését, amely kimondja „Az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja.”
- [106] 2. A többségi határozat rendelkező része 2. pontjának harmadik mondata („Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény értelmezése során tekintettel van az Európai Unió tagsággal együtt járó, valamint a Magyarországot nemzetközi szerződés alapján terhelő kötelezettségekre.”) nem felel meg
– egyrészt az Alaptörvény fent hivatkozott R) cikk (3) bekezdésében foglaltaknak,
– másrészt a határozottság és az egyértelmű definíciók – minden határozattal szemben elvárt – követelményének.
- [107] Álláspontom alátámasztására kiemelendő a „tekintettel van” kifejezés, ami nem egyértelmű, hanem több fajta tartalmat is hordozhat, és így az Alaptörvény értelmezésének szilárd alapjául szolgáló szövegben nem lenne helye.
- [108] 3. A rendelkező rész 3. pontját elsősorban azért nem tudom támogatni, mert e pont azon kitétele, miszerint az Alaptörvény XIV. cikk (4) bekezdését Magyarország vállalt nemzetközi kötelezettségeire tekintettel kell értelmezni – a 2. rendelkező részi ponthoz a fentiekben írottak okán –, nem volt számomra elfogadható.
- [109] Másodsorban ugyanezen 3. pont azon fordulata, hogy a menedékjogot az Országgyűlés az általa meghatározott anyagi és eljárásjogi szabályok mentén biztosíthatja, a magyar nyelvtan legelemibb szabályait sem veszi figyelembe. Az Alaptörvény XIV. cikk (4) bekezdés második mondata ugyanis egyértelműen kijelenti, hogy nem jogosult menedékjogra az a nem magyar állampolgár, aki Magyarország területére olyan országon keresztül érkezett, ahol üldöztetésnek vagy üldöztetés közvetlen veszélyének nem volt kitéve. Ezt az Alkotmánybíróság nem fordíthatja át akként, hogy „a menedékjogot az Országgyűlés az általa meghatározott anyagi és eljárásjogi szabályok mentén az ilyen személyek számára is biztosíthatja”. Erre az Alkotmánybíróságot sem az indokolás utolsó oldalán – helytelenül utalva – felhívott *Europafreundlichkeit*, sem az alkotmányos párbeszéd, sem az „Alapjogi Charta fényében” figyelembe vett irányelv sem jogosítja fel. A többségi határozat ily módon nem vesz tudomást az alkotmányozó hatalom által a hetedik alaptörvény-módosítással kihirdetett, egyértelmű szövegről.
- [110] Megjegyezni kívánom, hogy erősen megkérdőjelezhető az a módszer, amit a többségi határozat követ, amikor az Alaptörvény E) cikk (1) bekezdésének eredeti jelentését („Magyarország az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megteremtésében.”) akként fordítja el, hogy e cikkből az európai egység kiteljesedése iránti elkötelezettség mint értelmezési szempont lenne kiolvasható az Alaptörvény bármely rendelkezése vonatkozásában (mint a jelen esetben az Alaptörvény XIV. cikk (4) bekezdésénél).
- [111] 4. Összefoglalva: meggyőződésem, hogy az erre vonatkozó rendelkezések szerint csak az alkotmányozó hatalom (az Országgyűlés) módosíthatja az Alaptörvényt. Továbbá az Országgyűlés mint törvényhozó hatalom, nem alkothat az Alaptörvény betűjével és szellemével ellentétben álló törvényeket. Ez utóbbi megállapítás

alkotmánybírósági határozatban történő kimondása bármely konkrét esetre vonatkoztatva – megítélésem szerint – nem lenne szükséges, de a többségi határozat általam nem támogatható megállapításaira tekintettel itt mégiscsak ki kellett hangsúlyozni.

- [112] Végezetül rögzítendő, hogy a törvényhozó hatalom attól nincs elzárva, hogy humanitárius szempontokra tekintettel, a személyek fizikai integritásának védelmét biztosító törvényeket megváltoztassa – szükség esetén – megalkossa.

Budapest, 2019. február 25.

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye

- [113] Nem értek egyet a többségi határozat rendelkező részének 3. pontjával, és ennek indokolásával sem. Az eljárás a Kormány nevében eljáró igazságügyi miniszter beadványára indult, aki az Európai Unió Bizottsága által megindított köteleességszegési eljárásra válaszadás keretében fordult az Alkotmánybírósághoz absztrakt alkotmányértelmezést kérve. A Bizottság által kifogásolt alaptörvényi rendelkezés a XIV. cikk (4) bekezdésének második mondata, mely megtiltja a biztonságos országokon keresztül érkezett bevándorlók számára a menedékjog megadását. Ennek értelmezését a többségi határozat rendelkező részének 3. pontja tartalmazza, és így ennek általam történő elutasítása az ügy lényegében jelent szembenállást a testületi többséggel.
- [114] A szembenállás lényege, hogy nem tudom elfogadni e pontnak azt az állítását, mely szerint az Alaptörvény XIV. cikkének (4) bekezdése azzal, hogy megtiltja a biztonságos országokon keresztül érkezett bevándoroltaknak a menedékjog megadását, azért még lehetővé teszi, hogy ezt mégis megtegye a törvényhozó Országgyűlés: „azonban a menedékjogot az Országgyűlés az általa meghatározott anyagi és eljárási jogi szabályok mentén az ilyen személyeknek is biztosíthatja.”
- [115] Ugyanígy nem tudom elfogadni az ehhez fűzött indokolást sem, mely szerint „a „nem jogosult” fordulat azt fejezi ki, hogy azon nem magyar állampolgár esetében, aki Magyarország területére olyan országon keresztül érkezett, ahol üldözésnek vagy üldöztetés közvetlen veszélyének nem volt kitéve, a menedékjog nem tekinthető alapvető alanyi jognak. Az ilyen személynek azonban alapjogilag védett igénye van arra, hogy kérelmét a illetékes hatóság a menedékjog biztosításának alapvető szabályairól szóló, az Alaptörvény XIV. cikk (5) bekezdése szerinti sarkalatos törvény alapján elbírálja”. (Indokolás III. részének 4. pontja). Én ragaszkodtam ahhoz a testületi vitában, hogy a magyar nyelv nem teszi lehetővé hogy a „nem jogosult” kifejezés olyanfajta értelmezését, hogy abból „alapjogilag védett igény” értelmet olvassunk ki, és a „nem jogosult” kifejezés által rögzített tilalomnak a „nem tekinthető alapvető alanyi jognak” tartalmat adjuk.
- [116] Ahhoz, hogy a többségi határozat ezt az értelmet egyáltalán a vitathatás szintjén adni tudja, be kellett volna vonnia a köteleességszegési eljárással kifogásolt alaptörvényi rendelkezéshez fűzött indokolást, ahogy azt más-különben az indítványozó miniszteri beadványa kérte is (lásd ennek 10. oldalát). Ezt azonban mellőzte a többségi határozat indokolása. Így nézzük meg, hogy ennek bevonása milyen dilemmákat vetett volna fel.
- [117] Ezt közelebbről szemügyre véve azt láthatjuk, hogy miközben az Alaptörvény hetedik módosítása beiktatta az itt számba jövő bevándorlói kör felé a menedékjog megadásának a tilalmát („Nem jogosult...”), addig az ahhoz fűzött indokolás egy olyan magyarázatot fűzött ehhez, mely a tilalom ellenére lehetőséget jelent ki azt, hogy az Országgyűlés egy törvényi rendelkezésében mégis megadja ezek számára a menedékjogot: „az Országgyűlés szabadon dönthet arról, hogy részükre menedékjogot vagy ahhoz hasonló védelmet biztosít-e, és ha igen, azt milyen anyagi jogi feltételekkel és eljárási szabályok mellett teszi.” Ez az indokolás azonban nyilvánvaló ellentétben áll a vonatkozó alaptörvényi szöveggel, melyet megindokolni kívánt. Ha esetleg úgy akarnánk feloldani az ellentmondást, hogy az alaptörvényi szöveg csak az alaptörvényi szintű menedékjog megadását zárta ki ezzel, ám az Országgyűlést nem zárta el attól, hogy egyszerű törvényi szinten megadja a menedékjogot, akkor tulajdonképpen csak annyi lenne az alaptörvényi szöveg tartalma, hogy megtiltotta a törvényhozó Országgyűlésnek, hogy alaptörvényi jogot adjon e bevándorlói körnek, ám egyszerű törvényi jog megadását nem tiltotta meg számára. Ám mivel a törvényhozó Országgyűlés eleve nem adhat alaptörvényi jogot, és ezt

csak alkotmányozó hatalomként tehetné meg – ennek speciális eljárásával és minősített többségével –, így e tilalom abszurd lenne, és ez az értelmezés alkotmányjogi nonszensz értelmezésre vezet.

- [118] Így azonban arra az eredményre kell jutni, hogy az Alaptörvény XIV. cikk (4) bekezdésének második mondata feloldhatatlan ellentétben áll az indokolásával, és ez felveti, hogy a szintén az Alaptörvény hetedik módosításával beiktatott, jogértelmezés számára felfokozott erejűvé tett indokolás miképpen köti az Alkotmánybíróságot az Alaptörvény értelmezésében. Ez bennünket, alkotmánybírókat is köt-e, vagy csak a jogszabályok alkalmazását végző rendes bíróságok bíróit?
- [119] Ennek megválaszolására vegyük először szemügyre az Alaptörvény 7. módosításával megemelt erejű indokolás beillesztését az értelmezés számára a 28. cikk szövegébe: „A bíróságoknak [...] A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni.” Ez ugyan szó szerint csak a jogszabályokat alkalmazó rendes bírósági bírókra vonatkozik, és nem az Alaptörvényt értelmező és alkalmazó alkotmánybírókra, mert az Alaptörvény nem jogszabály, hanem ezek felett áll mint a jogrend alapja, ám felmerülhet, hogy kiterjesztő értelmezéssel ez az alaptörvényi parancs az Alaptörvényt értelmező alkotmánybírókra is vonatkozik. Első látásra ennek evidens érve az lehet, hogy miképpen kérhetik ezt számon a rendes bíróktól, ha az alkotmánybírók magukra ezt nem tartják kiterjeszhetőnek az Alaptörvény és annak indokolása vonatkozásában? Többszöri végiggondolás után azonban azt az álláspontot láttam helytállóbbnak, hogy általános jelleggel mégis inkább ki kell zárni a rendes bírók jogszabály-értelmezésén túl a 28. cikk parancsát az alkotmánybírók felé. Az alaptörvényi szöveg mellett annak indokolására ne legyen ez kiterjeszhető. Indokom erre az, hogy míg a rendes bírók az élet egy-egy szeletét szabályozó törvényi és más jogszabályi rendelkezések értelmezését végzik, amihez jobban megengedhető az *ad hoc* törvényhozói szándék és politikai motiváció bevitel az indokolásokon keresztül is, addig a teljes állami jogi életet egységben szabályozó Alaptörvény esetében a koherens rendszerű értelem védelme nem engedheti meg az *ad hoc* motivációknak teret adó indokolásokhoz kötöttséget.
- [120] Jelen esetben ez azt jelenti, hogy félretolhatóan tartom a vizsgált alaptörvényi szöveggel szembenálló indokolást. Ennek gondolati következménye, hogy a törvényhozó Országgyűlés számára mint alaptörvényi tilalmat fogom fel a menedékjog megadását azon bevándorlók felé, akik biztonságos országon keresztül érkeznek Magyarország területére. Ezért nem tudtam volna elfogadni ezzel a miniszteri indítványt követő érveléssel sem a rendelkező részi 3. pontot, de legalább az ügy kapcsán felmerült lényeges alkotmánydogmatikai kérdésekben ki tudtunk volna mondani fontos testületi álláspontokat. Különvéleményemben ennek pótlására vállalkoztam.

Budapest, 2019. február 25.

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye

- [121] A határozat rendelkező részének 2. és 3. pontjából nem értek egyet azzal az utalással, mely szerint az Alaptörvény értelmezése során az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvényen kívül másra is tekintettel kellene lennie. Nem értek egyet az ezzel kapcsolatos indokolási részekkel sem.
- [122] Álláspontom szerint az Alaptörvény értelmezése olyan jogértelmezési tevékenység, mely az Alaptörvény adott rendelkezése tartalmának az egyértelműség követelményének jegyében történő feltárására, illetőleg magyarázatára irányul. Ennek egyedüli és kizárólagos viszonyítási pontja az Alaptörvény, értelmezési módszere pedig az Alaptörvény szövegének grammatikai, történelmi, rendszertani és logikai elemzése. Az európai uniós tagság és a nemzetközi szerződés alapján Magyarországot terhelő kötelezettségek ezen kívül eső tényezők.
- [123] Az Alaptörvény értelmezését mint jogértelmezési műveletet meg kell különböztetni az állam más megnyilatkozásaitól. Nyilvánvaló, hogy az uniós tagság, illetve a nemzetközi szerződések Magyarországra – a magyar államra – nézve meghatározott kötelezettségekkel járnak, melyek a magyar államot mint a nemzetközi jog alanyát, az Európai Unió tagját kötik, és melyekre az egyes ügyek kapcsán feladatot vagy hatáskört ellátó magyar állami szerveknek tekintettel kell lennie. Ezt a viszonyrendszert legmagasabb szinten a magyar Alaptörvény, ezen túl más törvények szabályozzák, esetleges kollízió esetére alapvetően biztosítva a kollízió feloldásának

lehetőségét. Az Alaptörvény értelmezésének azonban nézetem szerint egyedüli funkciója az Alaptörvény tartalmának megvilágítása, amely fogalmilag nem támaszkodhat másra, mint magára az Alaptörvényre.

Budapest, 2019. február 25.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: X/1416/2018.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2019. évi 34. számában.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3/2019. (III. 7.) AB HATÁROZATA

a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 353/A. § (1) bekezdésével kapcsolatos alkotmányos követelmény megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Stumpf István* és *dr. Szívós Mária* alkotmánybírók párhuzamos indoklásával, valamint *dr. Czine Ágnes*, *dr. Pokol Béla* és *dr. Salamon László* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja: a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 353/A. § (1) bekezdése értelmezésénél és alkalmazásánál – az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdése alapján – alkotmányos követelmény, hogy az nem terjedhet ki az elesettek és a szegények megsegítésének köteleességét teljesítő, önzetlen, a tényállásban tiltott céllal összefüggésben nem álló magatartásokra.

2. Az Alkotmánybíróság a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 353/A. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A Dr. Karsai Dániel Ügyvédi Iroda (1056 Budapest, Nyáry Pál utca 10., ügyintéző dr. Karsai Dániel András ügyvéd) által képviselt Amnesty International Magyarország (1064 Budapest, Rózsa utca 44., nyilvántartási szám: 01-01-00011273, képviseli: Fülöp Ágnes) indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő. Kérte az Alkotmánybíróságtól annak megállapítását, hogy a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 353/A. §-a ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése (jogállamiság elve, különös tekintettel a normavilágosságra), az I. cikk (3) bekezdése (szükségesség-arányosság elve), a VIII. cikk (2) bekezdése (egyesülési jog), a IX. cikk (1) bekezdése (szólásszabadság), valamint a XXVIII. cikk (4) bekezdése (*nullum crimen sine lege*) rendelkezéseivel, és ezért semmisítse meg azt. Az Alkotmánybíróság az indítványt a tartalma szerint bírálta el.
- [2] 1.1. A panasz az indítvány alátámasztására részletesen foglalkozik az általános háttérrel az indítvány szóhasználatával, és az indítványozó bemutatásával. Ennek keretében említést tesz a civil szervezeteknek a jelenkor közbeszédében és jogalkotásában való mikénti megjelenéséről hazánkban, a támadott szabály módosításának előzményeiről, az állam és egyes civil szervezetek kapcsolatáról.
- [3] 1.2. Az indítványozó utal arra, hogy a panaszt az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján terjesztette elő, ilyen esetben igazolni kell egyebek között az indítványozó érintettségét és a támadott szabály közvetlen hatályosulását.
- [4] A panasz az érintettség körében (nemzetközi példák mellett) az Alkotmánybíróság gyakorlatára hivatkozik: eszerint az érintettség abban az esetben is megállapítható, ha jogszabály alkalmazására, érvényesítésére szolgáló cselekmények még nem történtek meg, de jogszabály erejénél fogva olyan jogi helyzet keletkezett, amelyből egyértelműen következik, hogy a panaszolt jogsérelem közvetlenül belátható időn belül kényszerítően bekövetkezik. Utalva a 32/2013. (XI. 22.) AB határozatban megállapítottakra, arra hivatkozik, hogy a jogszabály olyannyira tág körben és elmosódott definíciót ad a bűncselekményre, hogy annak gyakorlatilag bármikor bárki az alanya lehet, így – hasonlóan a titkos megfigyeléshez – jelen esetben is megállapítható az érintettség. Utal arra, hogy a személyes érintettség el nem ismerése esetén meg kellene várnia, hogy valaki ellen konkrét büntetőeljárás induljon, és ekkor már valószínűleg nem lenne mód az alkotmányjogi panasz benyújtására, elkészt-

ség miatt, hanem be kellene várni a büntetőeljárás végét és az esetleges büntetőjogi szankciókat, ami jogállamban elfogadhatatlan. Az indítvány tartalma értelmében az olyan büntető anyagi jogi szabálynál, ahol a norma nagyfokú homályossága miatt – mint jelen ügyben is – nem lehet bizonyossággal meghatározni, hogy az kire és milyen cselekményre lesz alkalmazandó, nem lehet megtagadni az indítványozói jogot. A Btk. kifogásolt szövege olyan tág fogalmakat használ, amelyekbe szinte minden és mindenki belefér, a jogszabály értelmezhetetlen, tág teret ad a rosszhiszemű értelmezésnek.

- [5] A panasz szerint ugyanilyen okból nincs akadálya a közvetlenség (közvetlen hatályosulás) követelménye teljesülése megállapításának sem. A büntetőjogi normák abszolút szerkezetűek, amennyiben a bennük foglalt tényállás megvalósul, azt az elkövetőre alkalmazni fogják, kibúvó nincs. Az említett homályosság miatt nincs lehetősége a panaszosnak arra, hogy előzetesen felmérje, rá alkalmazni fogják-e ezt a normát.
- [6] 2. Az indítványozó szerint a jelen beadvány egyértelműen az Abtv. 29. §-a szerinti alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést fogalmaz meg, mert az Alkotmánybíróságnak állást kell foglalnia a jelen ügyben megtámadotthoz hasonló, teljesen kiszámíthatatlan büntetőjogi normák alkotmányosságáról, valamint arról is, hogy lehetséges-e egy jogállamban a szólásszabadság és az egyesülési jog korlátozása büntetőjogi eszközökkel a migráció témakörében és annak mik az alkotmányos határai.
- [7] 2.1. A panasz szerint a Btk. 353/A. §-a nem büntetőjogi norma, az alkotmányos büntetőjog egyik elemének sem felel meg. A diszpozíció ugyanis nem világos, nem előrelátható, nem határozott, és nem körülhatárolt. Büntetni rendel minden olyan „szervező tevékenységet”, mely menedékjogi eljárás kezdeményezését teszi lehetővé „üldöztetésnek” ki nem tett személyek számára illetve ilyen személyek számára tartózkodási jogcím szerzésére. A jogszabály a szervező tevékenységre példálózó felsorolást ad. Ez önmagában a normavilágosság és főként az alkotmányos büntetőjogi értelemben vett határozottságnak a sérelme – büntetőjogi felelősséget ugyanis zártan kell meghatározni, amire egy példálózó felsorolás *per definitionem* gyakorlatilag sohasem nem alkalmas. Nem véletlen, hogy a Btk. mindösszesen egy helyen (a közösség tagja elleni erőszak – Btk. 216. §) használja a „különösen” kifejezést a példálózó felsorolás eszközeként, egyébként ettől mereven elzárkózik.
- [8] A jogszabály példálózó felsorolásának egyik eleme is („hátramefigyelés szervezése”) nyelvtani szempontból magyartalan és nem értelmezhető. A jogrendszer egyéb normái sem adnak erről eligazítást, kapcsolódó bírói gyakorlat nem létezik. Ugyanilyen értelmezhetetlen az „információs anyagot készít, terjeszt vagy ilyenre megbízást ad” fordulat. Az információs anyag kifejezést a magyar jog eddig nem ismerte. Információs anyag bármi lehet, így ez a fogalom megengedhetetlenül tág, büntetőjogi felelősség alapjául nem szolgálhat. A „hálózatot épít vagy működtet” kifejezés sem világos, nem lehet tudni, hogy pontosan milyen hálózat és milyen építésére gondolt a jogalkotó.
- [9] 2.2. A panasz értelmében a Btk. 353/A. §-a nem felel meg a büntetőjog *ultima ratio*-jellegének sem. A szándékosan homályos és két-vagy többértelmű jogszabályból egyvalami világos: célja azoknak a megfélemlítése, akik a menekültügy területén dolgoznak, vagy csupán nem mindenben értenek egyet az ebben a körben folytatott kormányzati stigmatizációs kampánnyal. A jogszabály olyan, teljesen legális tevékenységeket fenyeget büntetőjogi szankcióval, mint a jogi képviselő nyújtása, vagy a humanitárius szolgáltatások nyújtása Magyarországon menedéket kérőknek. A jogszabály abszurditását és alaptörvény-ellenességét az is jól mutatja, hogy a menedéket kérő kérelme megalapozatlanságát előre kellene tudni – hiszen, ha utóbb pl. egy ügyvéd ügyfelének kérelmét a menekültügyi hatóság elutasítja, úgy könnyen ezen büntetőjogi előírás fenyegetettségében találhatja magát. A szabály kriminalizálja áttételesen magát a menedék-kérelmet is. Egy jogállamban – de még egy mérsékelt autoriter rendszerben is – a jogi képviselőt mindenkinek jár; az ebben való részvételt sem magánszemélyek sem szervezetek tekintetében büntetni nem lehet.
- [10] 2.3. A panasz értelmében a törvény sérti az indítványozónak az Alaptörvény IX. cikke által is biztosított szabad véleménynyilvánítás jogát, azzal, hogy vele szemben a büntetőjogi szankció alkalmazását helyezi kilátásba, ezzel szükségtelen és aránytalan módon beavatkozik abba, hogy miképpen vehet részt a demokratikus közéleti vitákban, ún. dermesztő hatást váltva ki. Az indítványozó több alkotmánybírói határozat felhívása mellett hivatkozik arra, hogy az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a közügyekben történő véleménynyilvánítás tekintetében a büntetőjogi védelem – mint *ultima ratio* – a szélsőséges magatartások szankcionálására korlátozódik, a védett véleménynyilvánítás dekriminalizációja az európai országok körében régóta érvényesülő tenden-

cia. Az alkotmányos védelem büntetőjogi intenzitását elemezve az Alkotmánybíróság már korán rögzítette, hogy az európai országokban egyértelműen tapasztalható trend a büntetőjogi eszközök háttérbe szorulása a közügyek területén történő véleménynyilvánítás tekintetében. A büntetőjogi szankció elrettentő, stigmatizáló hatása a véleménynyilvánítás tekintetében komoly visszatartó hatást gyakorolhat. Ennek következtében az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a közügyekben történő véleménynyilvánítás büntetőjogi eszközökkel történő korlátozásának fenntartása kizárólag azokkal a legsúlyosabb esetekkel szemben nyújthat oltalmat, amikor a közölt vélemény alkotmányos jogot sért vagy a jogsérelem veszélye közvetlenül jelen van [13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [30], 3328/2018. (XII. 8.) AB határozat, Indokolás [78]].

- [11] Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. A panasz értelmében a törvény célja egyértelmű: megfélemlítés. Más célja valószínűleg nincsen, más alapvető jog érvényesülését nem segíti elő, más alkotmányos értéket nem véd, habár felmerülhet, hogy az Alaptörvény XIV. cikk (1) bekezdésében foglalt „Magyarországra idegen népesség nem telepíthető be” fordulat érvényesülésének szolgálatában áll. Hogy egy adott alaptörvényi szakasz valóban közvetít-e ilyen értéket, mindig az adott, szabályozni kívánt életviszony teljes kontextusában kell megvizsgálni. Magyarországon „idegen népesség betelepítésének” vagy betelepülésének veszélye objektíven alátámasztható bizonyítékokkal kimutathatóan nem létezik. Az Alaptörvény XIV. cikk (1) bekezdésének első mondata pusztán deklaráció csupán, valódi, értelmezhető tartalommal csak egy szűk körben bír ténylegesen. Ez a tartalom nem más, mint propaganda. Az Alaptörvény ezen szakasza propaganda-célt és nem alkotmányos célt tételez. Az alapjogi teszt alkalmazása tehát meg is állhatna ezen a ponton, hiszen védendő alapvető jog vagy érték hiányában a szükségesség és arányosság vizsgálata már fel sem merülhet.
- [12] Az Alaptörvény B) cikke deklarálja a jogállamiság elvét, mely minden jogszabályt átható szabály. A jogállamiság elvének része a normavilágosság elve is, melynek részeleme az előreláthatóság. A támadott büntetőjogi norma olyan általános megfogalmazású, hogy nem látható előre, hogy kire – és kire nem – fogják alkalmazni. Szólásszabadság alkotmányosan elfogadható korlátjául tehát már ezen okból sem szolgálhat.
- [13] A törvény összes tényállása „szólás”-nak minősül, hiszen kiállítás egy eszme mellett: nevezetesen az emberi jogok (jelen esetben eljárási jogosultságok) mellett. A törvény ezen kiállást kívánja ellehetetleníteni, de legalábbis megnehezíteni. Ez a dermesztő hatás sem a bemutatott alkotmánybírósági sem a strasbourgi sztenderdeknek nem felel meg. Idegen népesség magyarországi betelepülése nem valós veszély. A norma csak látszólagosan büntetőjogi, valószínűleg tetszés szerint bárkire ráhúzható. Egy olyan norma, melyről egy kiemelt közügyekben való megszólalást szankcionál büntetőjogi eszközökkel úgy, hogy csak egy dolog bizonyos vele kapcsolatban: a kiszámíthatatlansága, olyan visszatartó erőt jelent, mely nem tekinthető sem feltétlenül szükségesnek, sem az elérni kívánt céllal arányosnak, sem a szólásszabadság lényegét tiszteletben tartónak.
- [14] A migráció csökkentésére számos egyéb eszköz is van, ideértve magát a büntetőjogot is, hiszen a Btk. 353. §-a büntetni rendeli az embercsempészt, 354. §-a a jogellenes tartózkodás elősegítését, a 355. §-a a családi kapcsolatok létesítésével való visszaélést, a 356. §-a a harmadik országbeli állampolgár jogellenes foglalkoztatását. Az illegális bevándorlás elleni küzdelemre tehát már jelenleg is bőségesen rendelkezésre állnak büntetőjogi eszközök, újabb büntetőjogi tényállásra „feltétlenül” tehát nincsen szükség.
- [15] A panasz értelmében az arányosság követelménye nyilvánvalóan nem megtartott. Ebben a körben már egy törlési kötelezettség és eljárási költségek megfizetésére kötelezés sem állta ki az emberi jogi próbát – ami relatíve enyhe szankció polgári jogi értelemben. Ennek fényében szinte indokolást sem igényel az, hogy adott esetben akár szabadságvesztéssel is fenyegető büntetőjogi tényállás/szankció jogi sorsa mi lenne Strasbourgban – illetve minek kell lennie, a korábban ismertetett alkotmánybírósági esetjog alapján.
- [16] A panasz értelmében a törvény egyik fordulata minimálisan bizonyosan „szólás”-nak minősül, nevezetesen a 353/A. § (5) bekezdés b) pontjában szereplő „információs anyagot készít, terjeszt vagy ilyenre megbízást ad” fordulat. Az információ-áramlásban való részvétel a szólás maga. A migráció témájában és témájáról információs anyagok útján kommunikálni az ebben a nagyon aktuális kérdéssel folyó diskurzusban való részvétel. Az ilyen információs anyagokkal lehet vitatkozni, elvetni, készítőjével vitatkozni.
- [17] 2.4. A panasz hivatkozik arra is, hogy a törvény az indítványozónak az Alaptörvény VIII. cikk (2) bekezdésében biztosított jogait is sérti, azzal ellentétes.
- [18] Bár az Alaptörvény nevesítve csak a szervezetek létrehozását és az azokhoz való csatlakozást nevesíti, e jog tartalma szélesebb: magában foglalja azt is, hogy a szervezetek törvényes céljaik elérése érdekében szabadon

működhetnek. Az egyesülési jog mindenkit – természetes személyeket és jogi személyeket is – megillető alapvető szabadságjog; az egyesülési jog alapján létrehozott szervezet célját sem az alkotmányozó, sem a jogalkotó nem határozza meg konkrétan, tehát minden olyan célra alapítható szervezet, amely összhangban áll az Alaptörvénnyel, és amelyet törvény nem tilt. Az egyesülési jog tartalma az Alkotmánybíróság gyakorlatában az jelenti, hogy mindenkinek joga van arra, hogy másokkal szervezeteket, illetőleg közösségeket hozzon létre, vagy azok tevékenységében részt vegyen. Az érintett személytől függ, hogy milyen szervezet, közösség megalakításában, illetőleg tevékenységében vesz részt.

- [19] Az alapjogok nem feltétlenül csak természetes személyeket illetnek meg, egyes jogok sérelmére hivatkozhatnak jogi személyek is. „Cselekvési autonómiával” a társadalmi szervezetek és a gazdasági társaságok is rendelkeznek. Döntéseiket alapszabályuk, alapító okiratuk, vagy a létrehozásukról, alapításukról készített társasági szerződésben foglalt célkitűzéseik alapján gazdaságossági vagy más, pl. közérdekű rendeltetésük figyelembevételével kell megalkotniuk. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint e szervezetek cselekvési autonómiája is védelmet élvez. Ez a védelem nem azonos a természetes személyek alkotmányos jogait megillető védelemmel. Az Alaptörvény mindenki számára biztosítja, hogy a törvény által nem tiltott célra szervezetet hozzon létre, illetve ahhoz csatlakozzon. Ez a jog elsősorban az egyesülés célja megválasztásának a szabadságát jelenti és e célra rendelt szervezet alapításának szabadságát, továbbá az ehhez való csatlakozás és a kilépés önkéntességét.
- [20] A szabadon létesített egyesület és ennek önkéntessége garantálja a meggyőződés, szólás, lelkiismeret és véleménynyilvánítási szabadságot is. Az alkotmányos demokráciákban az egyesületek a civil társadalom autonóm szerveződései. Az Alaptörvény e szerveződések alakításának és működésének szabadságát erős alapjogi védelemben részesíti. Az Alkotmánybíróság esetjoga pedig elismeri az egyesületek cselekvési autonómiáját, amely alapján az egyesületek az általuk meghatározott közérdekű rendeltetésüknek megfelelően állapítják meg alapszabályukat és hoznak egyedi döntéseket. Az egyesületi autonómia tehát a szervezet céljához, rendeltetéséhez kötött. Az egyesületek tevékenysége feletti, a szervezeti autonómiát korlátozó állami kontroll kizárólag akkor tekinthető alkotmányosnak, ha az elkerülhetetlenül szükséges valamely kiemelkedően fontos alkotmányos cél elérése érdekében, és a kontroll mértéke e cél elérésével arányos mértékű.
- [21] Jelen alkotmányjogi panasz indítványozójának a civil szervezetek közhiteles nyilvántartásából kiolvasható cél szerinti leírása azt rögzíti, hogy az Amnesty International Magyarország arra törekszik, hogy a világban minden egyes ember egyenlően élhessen az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában és más emberi jogi egyezményekben foglalt jogokkal. Az Amnesty International Magyarország célja, hogy kutatásaival, tevékenységével megakadályozza, illetve megelőzze ezen jogok megsértését. A Magyarországon 1990 óta bejegyzett és törvényesen működő civil szervezet célja tehát a minden embert megillető emberi jogok előmozdítása, törvényes keretek között és törvényes eszközökkel történő elérése. Nem politikai párt, nem követ direkt politikai célokat. Az indítványozó tehát már céljában is túlterjeszkedik a magyar állampolgárokat illető jogok érvényesítésének szándékán, és azokat egyetemes szinten, származásra, állampolgárságra tekintet nélkül mindenki számára kívánja biztosítani. Az indítványozó törvényes célja elérése érdekében működik, ez a törvényes cél pedig kiterjed a Magyarország területére érkező, saját hazájából menekülő emberek jogvédelmére és segítésére is. A törvényes cél elérése érdekében való működést a fenti gyakorlat értelmében alkotmányos védelem illeti, így a jelen beadványban támadott Btk. tényállás tulajdonképpen az alkotmányos védelmi igénnyel illetett tevékenység, a törvényes cél érdekében való működést támadja és lehetetlenné teszi a dermesztő hatásával.
- [22] A támadott büntetőjogi norma olyan általános megfogalmazású, hogy nem látható előre, hogy kire – és kire nem – fogják alkalmazni. Egyesülési szabadság alkotmányosan elfogadható korlátjául tehát már ezen okból sem szolgálhat. Az indítványozó álláspontja szerint másik alapjog nem hozható fel az egyesülési jog korlátozása mellett a jelen esetben, így csupán az alkotmányos érték az, ami felmerülhet (pl. nemzetbiztonság, közrend védelem, stb.). A panasz azzal a kérdéssel kapcsolatban, hogy létezik-e valójában védendő alkotmányos érték a korlátozással kapcsolatban, utal a szólásszabadság körében kifejtett érveire, melyek az egyesülési jog kapcsán is irányadók – nincsen ilyen valóban védendő alkotmányos érték. Ha abból kell kiindulni, hogy alkotmányos érték elegendő érv a korlátozás szükségessége mellett, úgy az arányosság kapcsán a panasz értelmében három, egymást követő kérdést kell megválaszolni. Ezek: a) alkalmasság, avagy a logikai összefüggés az elérni kívánt cél és az eszköz között; b) szükségesség, avagy létezik-e alternatív korlátozási lehetőség vagy elengedhetetlen az alapjogba való beavatkozás; c) szűk értelemben vett arányosság, vagyis az okozott sérelem és az elérni kívánt cél arányban áll-e egymással.
- [23] Általánosságban nem lehet azt mondani, hogy egy cselekmény kriminalizálása visszatartó hatással bírna. Jelen ügyben pedig különösen nem lehet erre következtetni, hiszen az indítványozó egyesülési joga keretében

kitűzött célja elérésének immanens eleme az a tevékenység, amely törvényi szinten büntetőjogi tilalom alá esne. Összességében nem alkalmas eszköz a kriminalizáció az alkotmányos érték védelmének elérésére. Ha valóban léteznek olyan okok, amelyek az indítványozó egyesülési jogát korlátozni rendelik, úgy a jelenleg hatályos jogrendszer ismeri a működés ellenőrzését törvényességi szempontból, amely legsúlyosabb esetben akár az egyesület bíróság általi megszüntetéséhez is vezethet. Tehát amennyiben a jogalkotó valamely, az egyesülési jog égisze alatt végzett tevékenységet károsnak vagy jogellenesnek vél, nincs oka párhuzamos szabályozást kialakítani, hiszen a büntetőjogi beavatkozás nélkül is létezik már eszköz az ilyen típusú egyesületek elleni fellépésre. Összességében tehát nincs olyan ok, amely indokolná a „legerősebb fegyver”, a büntetőjog alkalmazását a jelen ügyben. Nemzetbiztonsági és közrendvédelmi érdekre hivatkozással olyan súlyú szankció kilátásba helyezését, amely az indítványozó egyesülési jogának gyakorlását tulajdonképpen teljesen kiüresíti, nem lehet arányossági kérdés tárgyává tenni.

II.

[24] 1. Az Alaptörvény indítványban felhívott rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„I. cikk (3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

„VIII. cikk (2) Mindenkinek joga van szervezeteket létrehozni, és joga van szervezetekhez csatlakozni.”

„IX. cikk (1) Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához.”

„XXVIII. cikk (4) Senki nem nyilvánítható bűnösnek, és nem sújtható büntetéssel olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog vagy - nemzetközi szerződés, illetve az Európai Unió jogi aktusa által meghatározott körben - más állam joga szerint nem volt bűncselekmény.”

[25] 2. A Btk. érintett rendelkezései:

„Jogellenes bevándorlás elősegítése, támogatása

353/A. § (1) Aki szervező tevékenységet folytat annak érdekében, hogy

a) Magyarországon menedékjogi eljárás kezdeményezését tegye lehetővé olyan személy részére, aki hazájában vagy a szokásos tartózkodási helye szerinti országban vagy olyan más országban, amelyen keresztül érkezett, nincs faji, nemzeti hovatartozása, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozása, vallási, illetve politikai meggyőződése miatt üldözésnek kitéve, vagy a közvetlen üldöztetéstől való félelme nem megalapozott, vagy

b) a Magyarországra jogellenesen belépő vagy jogszerűtlenül tartózkodó személy tartózkodási jogcímét szerezzen, ha súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg, vétség miatt elzárással büntetendő.

(2) Egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő, aki az (1) bekezdésben meghatározott bűncselekmény elkövetéséhez anyagi eszközöket szolgáltat vagy a szervező tevékenységet rendszeresen folytatja.

(3) A (2) bekezdés szerint büntetendő, aki az (1) bekezdésben meghatározott bűncselekményt

a) vagyoni haszonszerzés végett,

b) több személynek segítséget nyújtva, vagy

c) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről szóló, 2016. március 9-i (EU) 2016/399 európai parlamenti és tanácsi rendelet (a továbbiakban: Schengeni határ-ellenőrzési kódex) 2. cikk 2. pontjának megfelelő Magyarország külső határának határvonalától, illetve a határjeltől számított 8 km-es sávon belül követi el.

(4) A büntetés korlátlanul enyhíthető – különös méltánylást érdemlő esetben mellőzhető – az (1) bekezdésben meghatározott bűncselekmény elkövetőjével szemben, ha az elkövető a vádemelésig az elkövetés körülményeit feltárja.

(5) E § alkalmazásában szervező tevékenységnek minősül különösen, ha az (1) bekezdésben meghatározott célból

- a) Magyarország területének Schengeni határ-ellenőrzési kódex 2. cikk 2. pontjának megfelelő külső határ szerinti határvonalán, illetve határjelénél határmegfigyelést szervez,
- b) információs anyagot készít, terjeszt vagy ilyenre megbízást ad,
- c) hálózatot épít vagy működtet.”

III.

- [26] 1. Az Abtv. 29. §-a alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. Az Ügyrend 31. § (6) bekezdése azonban lehetővé teszi, hogy az előadó alkotmánybíró a panasz befogadásáról szóló döntés helyett a panasz érdemi elbírálását tartalmazó határozat-tervezetet terjesszen a testület elé.
- [27] 1.1. A panasz megfelel az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében támasztott – a határozott kérelemre vonatkozó – törvényi feltételeknek.
- [28] Az indítvány megjelölte az indítványozó jogosultságát és az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó törvényi rendelkezést [Abtv. 51. § (1) bekezdés és 52. § (1b) bekezdés a) pont]; az Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglalt hatáskörben kérte az Alkotmánybíróság eljárását. Az indítványozó megjelölte továbbá az Alkotmánybíróság által vizsgálendő törvényi rendelkezést [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont], valamint az Alaptörvény sérelmet szenvedett rendelkezéseit [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont]. Az indítványozó indokát adta az eljárás megindításának, kifejtette az Alaptörvényben foglalt és az indítványban felhívott jogok sérelmének a lényegét [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont], indokolta továbbá azt is, hogy a támadott törvényi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény általa felhívott rendelkezéseivel [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont]. Az indítványozó kifejezett kérelmet terjesztett elő a támadott törvényi rendelkezés megsemmisítésére [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont].
- [29] A törvény 2018. július 1-jén lépett hatályba, az alkotmányjogi panaszt 2018. október 16-án, határidőben nyújtották be.
- [30] Az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság mérlegeléssel állapítja meg, hogy az indítványozó teljesítette-e az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, így különösen az Abtv. 26–27. §-ai szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint az Abtv. 29–31. §-ai szerinti feltételeket.
- [31] 1.2. Az indítványozó az Abtv. 26. § (2) bekezdés szerinti hatáskörben kérte az Alkotmánybíróság eljárását.
- [32] Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen kezdeményezhető, abban az esetben, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás. Az Alkotmánybíróságnak különös figyelmet kell fordítania a kivételesség feltételének megállapíthatóságára, mert ez a panaszfajta nem válhat *popularis actio*-vá (a közvetlen érintettséget mellőző, jogalkalmazás eredményeként bekövetkező jogsérelem nélküli eredményes indítvánnyá). „Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) és d) pontja szerinti alkotmányjogi panasz jogintézményének egyaránt elsődleges célja [...] az egyéni, szubjektív jogvédelem: a ténylegesen jogsérelmet okozó alaptörvény-ellenes jogszabály, illetve alaptörvény-ellenes bírói döntés által okozott jogsérelem orvosolása. [...] a panasz befogadhatóságának feltétele az érintettség, nevezetesen az, hogy a panaszos által alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály a panaszos személyét, konkrét jogviszonyát közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan érintő rendelkezést állapít meg, s ennek következtében a panaszos alapjogai sérülnek. {33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [61]–[62], [66]}” {3367/2012. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [13], [15]}.
- [33] Tehát „[a] kivételes panasz esetében, mivel az közvetlenül a norma ellen irányul, különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának, hiszen a panaszos alapjogában való személyes, közvetlen és aktuális sérelme különbözteti meg a kivételes panaszt az utólagos normakontroll korábbi, bárki által kezdeményezhető változatától” {3105/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3]}. A kivételes alkotmányjogi panasz kapcsán az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint az érintettségnek személyesnek, közvetlennek és aktuálisnak kell lennie {3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27], 3120/2015. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [55]}.

- [34] Nem állapítható meg az indítványozó érintettsége akkor, ha a támadott jogszabályi rendelkezést az indítványozóval szemben nem alkalmazták, vagy annak hatályosulása őt közvetlenül nem érintette (vagyis a jogsérelem nem következett be, nem aktuális) {3170/2015. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [11]}. „Ha a jogszabály érvényesüléséhez konstitutív hatályú végrehajtási aktus szükséges, az indítványozónak először a jogsértést közvetlenül megvalósító államhatalmi aktust kell megtámadnia, amelyet követően lehetővé válik a norma közvetett vizsgálata is. [...] Az aktuális érintettség követelménye azt jelenti, hogy az érintettségnek az alkotmányjogi panasz benyújtásakor fenn kell állnia” {először 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [30]–[31], legutóbb megerősítette: 3123/2015. (VII. 9.) AB végzés, Indokolás [12]}.
- [35] Az általános követelmények részben eltérő módon érvényesülhetnek a büntető anyagi jog szabályainak vizsgálatakor, fokozottan figyelemmel kell ugyanis lenni arra, hogy a büntetőjog végső eszköz (*ultima ratio*) a jogi felelősség rendszerében; a legsúlyosabb jogkövetkezmények a büntetőjogban alkalmazandók. Az Abtv. 26. § (2) bekezdésén alapuló panasz természetesen a Btk. vonatkozásában sem fogadható be a kivételesség vizsgálata nélkül. Akkor merülhet fel a befogadás, ha egy új büntető tényállás olyan magatartást nyilvánít büntetendővé, amely a hatálybalépése előtt megengedett, törvényes volt. Még inkább indokolt lehet a befogadás, ha a büntetendővé nyilvánított magatartás közvetlenül valamely alapjog korlátozását jelenti. Mivel az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdése alapján a jogszabályok betartása mindenkire kötelező, ezekben az esetekben a büntető tényállás hatálybalépése azzal jár, hogy az érintett személyeknek a korábbi, törvényesen folytatott magatartásukat azonnal abba kell hagyniuk, ellenkező esetben büntetőeljárás indul ellenük. A büntetőeljárás *ultima ratio* jellegéből, stigmatizáló, és más jogviszonyokra azonnal kiterjedő hatásából adódóan nem várható el, hogy egy ilyen tilalom esetén az érintett személy vállalja a büntetés kockázatát.
- [36] 1.3. A Btk. 353/A. §-a büntető anyagi jogi tényállás. Büntetni rendeli a jogellenes bevándorlás elősegítését, támogatását, ezáltal a hatálya alá tartozó magatartásokat illetően visszatartó hatása van, közvetlen hatályosul, további jogalkalmazói döntés közbejötté nélkül érvényesül. A kifogásolt törvény jelenvaló módon és közvetlenül érinti azokat a természetes személyeket, akik a tényállás hatálybalépése előtt az abban tilalmazott magatartást törvényesen folytatták, a sérelmezett rendelkezések tehát további végrehajtó aktus nélkül változtatják meg a természetes személyek jogi pozícióját. Az indítvány részletesen tartalmazza, hogy az indítványozó szervezet – nyilván tagjai és munkatársai cselekményeként – olyan tevékenységek folytatására jött létre, amelyek az új tényállás eredményeként tiltottá, büntetéssel fenyegetetté válhatnak. Az Alkotmánybíróság tehát megállapította, hogy a Btk. 353/A. §-a az indítványozó szervezet tevékenységét végző magánszemélyek vonatkozásában közvetlenül hatályosulhat, ami a kivételesség feltételének fennállását alátámasztja.
- [37] 1.4. A Btk. 353/A. §-a címzettje ugyanakkor a természetes személy. Elkövetője lehet, „aki” a tényállást tettesként vagy részesként megvalósítja. Jogi személlyel szemben a tényállás nem alkalmazható közvetlenül, az indítványozó pedig jogi személy. Az Alkotmánybíróságnak ezért vizsgálnia kellett, hogy egyrészt a kivételesség feltétele, másrészt a közvetlen érintettség a jogi személy tekintetében is megállapítható-e.
- [38] A Btk. 63. § (1) bekezdése az intézkedések között nevesíti a jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről szóló törvény szerinti intézkedéseket. A sérelmezett rendelkezések további végrehajtó aktus közbejöttével változtathatják meg az indítványozó jogi pozícióját. A jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről szóló 2001. évi CIV. törvény (a továbbiakban: Tv.) az intézkedések alkalmazását feltételekhez köti (2. §). Ezek között szerepel, hogy az intézkedések akkor alkalmazhatók a jogi személlyel szemben, ha a bűncselekmény elkövetése a jogi személy javára előny szerzését célozta vagy eredményezte, vagy a bűncselekményt a jogi személy felhasználásával követték el, és a bűncselekményt a jogi személy a) vezető tisztségviselője vagy a képviselőre feljogosított tagja, alkalmazottja, illetve tisztségviselője, cégvezetője, valamint felügyelőbizottságának tagja, illetve ezek megbízottja a jogi személy tevékenységi körében követte el, b) tagja vagy alkalmazottja a jogi személy tevékenységi körében követte el, és a vezető tisztségviselő, a cégvezető, illetve a felügyelőbizottság irányítási vagy ellenőrzési kötelezettségének teljesítése a bűncselekmény elkövetését megakadályozhatta volna.
- [39] Ezeknek a feltételeknek a fennállását általában a jogalkalmazás során lehet vizsgálni és észlelni.
- [40] A Btk. 353/A. §-a ugyanakkor új jogszabály. Nincs az egyes tényállási elemeinek értelmezéséhez tapadó olyan bírói gyakorlat, amelyet figyelembe lehetne venni a közvetlen alkotmányjogi panasz Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglalt feltételei teljesülésének ellenőrzésekor. Az indítványozó olyan szervezetnek tartja magát, amely a tagjain és önkéntesein keresztül segítséget nyújt egyebek között azoknak a személyeknek, akik bevándorló-

nak vallják magukat anélkül, hogy ennek illegális voltát elismernék. A Btk. tényállásai, a „jogellenes tartózkodás elősegítése” (Btk. 354. §-a) és az „embercsempészség” (Btk. 353. §-a) a Tanács 2002/90/EK irányelvét (2002. november 28.) hajtják végre (a továbbiakban: Irányelv), ez utóbbinál az előkészülete is büntetendő. Az Irányelv alapján büntetni kell a jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtást az irányelvben meghatározott körben, a felbujtót, vagy bűnsegédi elkövetést, valamint a kísérletet is; az Irányelv említést tesz a jogi személyek felelősségéről is.

- [41] A 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat indokolásának [28] bekezdése értelmében, habár a személyes érintettség az érintett saját alapjogában való sérelmét jelenti, az indítványozó nem csak akkor személyesen érintett, ha ő a norma címzettje. Ha a norma címzettje harmadik személy, a személyes érintettség követelménye akkor teljesül, ha az indítványozó alapjogi pozíciója és a norma között szoros kapcsolat áll fenn. A jelen esetben a szoros kapcsolatot támasztja alá az, hogy az indítványozó saját állítása szerint „részt vesz abban a kampányban, melynek célja, hogy a menekülők emberségesebb körülmények között fogadják és olyan globális rendszer alakuljon ki, ahol minden ország arányosan részt vállal a feladatok ellátásából.”
- [42] A Btk. 353/A. §-a szervező tevékenységre vonatkozik és büntetendővé nyilvánítja azt is, aki a bűncselekmény elkövetéséhez anyagi eszközöket szolgáltat. Továbbá a Tv. 3. § (2) bekezdése értelmében a jogi személlyel szemben alkalmazható intézkedéseknél nem feltétel, hogy az elkövető kilétét a nyomozásban megállapítsák, vagy a bűncselekmény elkövetése miatt elítéljék.
- [43] Az Alkotmánybíróság kiemelt jelentőséget tulajdonított az alábbi körülményeknek is. 2019. január 1-jével hatályba lépett az Alaptörvény 28. cikkének az Alaptörvény hetedik módosításával kiegészített szövege. Eszerint a bíróságoknak a jogszabályok célja megállapítása során elsősorban a jogszabály preambuláját, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venniük. Az új tényállást alkalmazó bíróság annak értelmezése során tehát köteles a miniszteri indokolásból kiindulni.
- [44] A 353/A. §-t az egyes törvényeknek a jogellenes bevándorlás elleni intézkedésekkel kapcsolatos módosításáról szóló 2018. évi VI. törvény 11. §-a iktatta a Btk.-ba. A 11. §-ához kapcsolt miniszteri indokolás értelmében az új szabály kifejezetten szervezetek (és nemcsak természetes személyek) fenyegetésére irányul: „gyakorlati tapasztalatok igazolják, hogy a Magyarországra jogellenesen belépő, a Magyarországon jogellenesen tartózkodó személyek a magyar területre történő bejutásukhoz segítséget, támogatást kapnak nem csak nemzetközi, hanem magyar szervezetektől is, amellyel szemben indokolt büntetőjogi eszközzel fellépni. Az új tényállás bevezetésével az ilyen tevékenységnek szervezeti, személyi, tárgyi kereteket biztosító jogi személyek felelőssége is vizsgálható, és azok – a jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről szóló 2001. évi CIV. törvény szerinti feltételek fennállása esetén – szankcionálhatók lesznek.” Az indítvány pedig utal arra, az indítványozó szervezeti, személyi, tárgyi kereteket biztosít a menekülők fogadása érdekében, vagyis a jogi személy szervezet (és tagjai) humanitárius tevékenységük részeként formálisan olyan tevékenységet folytatnak, amely a miniszteri indokolásban hivatkozott tevékenységre emlékeztet, így a Btk. módosítása e tevékenységük beszüntetésére kényszeríti őket, ha vonatkozik rájuk. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglalt feltételek fennállást – ebben a szabályozási környezetben – a panasz megfelelő mértékben igazolja. A jogi személy, az adott esetben az egyesület szervezője vagy vezetője magatartására figyelemmel a Btk. 353/A. §-ának a hatóköre – értelmezéstől függően – a jogi személy indítványozót közvetlenül, és további jogalkalmazás nélkül érintheti. Bár a jelen ügyben vizsgált bűncselekmény elkövetője természetes személy lehet, de nem lehet kizárni, különösen a Tv.-re figyelemmel, hogy kivételesen szervezetre is kiterjedhetnek jogkövetkezmények. Összességében tehát az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdésében megkövetelt kivételesség ebben a vonatkozásban is az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálatának szükségessége mellett szól.
- [45] 1.5. Az érdemi vizsgálat szükségességének legfontosabb okát azonban az Alkotmánybíróság megítélése szerint a jogellenes tömeges bevándorlás 2015 óta bekövetkezett eseményeinek az Abtv. 26. § (2) bekezdésének alkalmazása szempontjából mint kétségtelenül kivételes helyzet, a Btk. új tényállására vonatkozó, ma még esetjogi nélküli bírósági jogalkalmazás az Alaptörvény 28. cikkével összhangban lévő kialakításának az igénye határozza meg, amelyben az Alkotmánybíróságnak – az Alaptörvény 24. cikke (1) bekezdésében, valamint az Abtv. 2. §-ában foglaltakra tekintettel – alkotmányvédő funkciójánál fogva alapvető és meghatározó szerepe van.
- [46] Az Alaptörvény már hatálybalépésekor – az értelmezési keretét biztosító Nemzeti hitvallás szerint (így különösen annak második, ötödik, hatodik és tizennyolcadik fordulatában) – tartalmazta azokat a sajátosságokat, amelyek a szuverenitás védelmét és megóvását szolgálták. A 2015 óta bekövetkezett események, az Európai Unió

külső határain rövid időn belül ellenőrizhetetlenül és jogellenesen belépő tömegek, ennek következtében a határellenőrzés schengeni rendszerét ért kihívások, valamint az e jelenségekkel szembeni védekezés mindenkit kielégítő közös rendszerének hiánya új megoldásokat igényelt. Ennek részeként Magyarország a hetedik alaptörvény-módosítással a Nemzeti hitvallás jelenleg tizenkilencedik fordulataiban a magyar szuverenitás és alkotmányos identitás védelmét egyértelmű és meghivatkozandó követelménnyé tette. Kimondta ugyanis: „[v]alljuk, hogy a történeti alkotmányunkban gyökerező önazonosságunk védelmezése az állam alapvető kötelessége”. Ez alapozta meg azokat az új sarkalatos törvényeket, illetőleg már meglévő törvények, mint jelen ügyben a Btk. további szigorítását az állam alapvető kötelességének céljából, amely az Alaptörvény mellett összhangban van Magyarország európai uniós tagságából származó, különösen a schengeni határok védelmére vonatkozó kötelezettségeivel is.

- [47] 1.6. Az Abtv. 29. §-ában meghatározottak értelmében az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának további feltétele az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján indult eljárásban, hogy az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel.
- [48] Az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés a panasz alapján az, hogy a nem megengedett bevándorláshoz kapcsolódó szervező tevékenység büntetendővé nyilvánítása a Btk. 353/A. §-a szerint a *nullum crimen sine lege* elve, továbbá a véleményszabadság és az egyesülési szabadság tükrében az Alaptörvénnyel összhangban áll-e.
- [49] 1.7. Az Alkotmánybíróság európai uniós eljárásokkal összefüggésben saját eljárását több esetben is felfüggesztette, ha ugyanazon tárgyban az Európai Unió Bírósága előtt eljárás volt folyamatban [3198/2018. (VI. 21.) AB végzés, 3199/2018. (VI. 21.) AB végzés, 3200/2018. (VI. 21.) AB végzés, 3220/2018. (VII. 2.) AB végzés]. A jelen alkotmányjogi panasszal érintett tárgykörben Magyarországgal szemben kötelezettségszegési eljárás van ugyan folyamatban (Európai Bizottság, 20182247 számú eljárás, IP-19-469. számú közlemény), de ez még nem került bírósági szakaszba, az Európai Bizottság az EUMSZ 258. cikke alapján indokolással ellátott véleményt küldött Magyarországnak. Az Alkotmánybíróság ezért nem látta akadályát ebből az okból sem az alkotmányjogi panasz elbírálásának.

IV.

- [50] Az Alkotmánybíróság áttekintette az új büntető tényállás közjogi összefüggéseit.
- [51] 1. Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása kiegészítette az Alaptörvény XIV. cikkét. A jelenleg hatályos rendelkezés szerint Magyarország – ha sem származási országuk, sem más ország nem nyújt védelmet – kérelemre menedékjogot biztosít azoknak a nem magyar állampolgároknak, akiket hazájukban vagy a szokásos tartózkodási helyük szerinti országban faji, nemzeti hovatartozásuk, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk, vallási, illetve politikai meggyőződésük miatt üldöznek, vagy a közvetlen üldöztetéstől való félelmük megalapozott. Nem jogosult menedékjogra az a nem magyar állampolgár, aki Magyarország területére olyan országon keresztül érkezett, ahol üldöztetésnek vagy üldöztetés közvetlen veszélyének nem volt kitéve.
- [52] Az Alaptörvény XIV. cikk (4) bekezdése rögzíti a menedékjog biztosításának anyagi jogi – pozitív és negatív – feltételeit, amit a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Met.) részletez, illetve eljárási feltételekkel és szabályokkal kiegészít. A menekültként való elismerését kérő e státuszához kapcsolódóan – többek között – jogosult a Met.-ben meghatározott feltételek szerint Magyarország területén való tartózkodásra, valamint Magyarország területén való tartózkodásra jogosító – külön jogszabályban meghatározott – engedélyre [5. § (1) bekezdés]. Ez a szabályozás adja azt a keretet, mely szoros kapcsolatot mutat az Alaptörvény XIV. cikkében, illetve más rendelkezéseiben foglaltakkal, vagyis alapjogi védelem a menekültként való elismerésben (illetve kiegészítő védelemben) részesült személyeket, továbbá korlátozottan azokat a személyeket illeti meg, akik az elismerési eljárás résztvevői. Az alapjogi védelem nem terjed ki ugyanakkor a menedékjog hatálya alá nem tartozó, illetve ahhoz szorosan nem kapcsolódó tevékenységekre, így az illegális bevándorlásra, illetve tartózkodásra és értelemszerűen nem áll fenn alapjogi védelem azokban az esetekben sem, amikor a menedékjogi eljárással visszaélve legalizálja valaki a magyarországi tartózkodását. A védelem az alaptörvény-módosítást követően egyértelműen nem terjed ki azokra sem, akik Magyarország területére olyan országon keresztül érkeztek, ahol üldöztetésnek vagy üldöztetés közvetlen veszélyének nem voltak kitéve. A felsorolt esetekre

vonatkozó szabályozásra ekként nem kell alkalmazni az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének az alapvető jogok korlátozására vonatkozó követelményeit a menedékjog vonatkozásában.

- [53] Mindemellett a jogalkotó új Btk. tényállást is alkotott. A támadott rendelkezést a Btk.-ba iktató, az egyes törvényeknek a jogellenes bevándorlás elleni intézkedésekkel kapcsolatos módosításáról szóló 2018. évi VI. törvény indokolása szerint „a jogellenes bevándorláshoz kapcsolódó szervezői, támogató tevékenység jellegének megváltozása és hatásainak fokozott veszélye indokolja a Btk. módosítását és az új tényállás beiktatását. Az illegális migrációhoz kapcsolódóan a menedékjogi eljárás visszaélésszerű igénybevétele, illetve a hazánk területén való tartózkodást elősegítő szervezői tevékenység közrendet és közbiztonságot fokozottan veszélyeztető volta igazolja, hogy akár a legszigorúbb közhatalmi eszközökkel, azaz büntetőjogi szankcionálás útján is szembe kell szállni ezen magatartásokkal. Erre figyelemmel a Btk.-nak a közigazgatás rendje elleni bűncselekményeket tartalmazó fejezete kiegészül egy új tényállással, a jogellenes bevándorlás elősegítésével.”
- [54] 2. A szabályozási környezet vizsgálatához szükséges áttekintetni az Irányelv rendelkezéseit is. Az Európai Unió céljai közé tartozik az illegális bevándorlás elleni küzdelem. Az Irányelv preambuluma ennek jegyében kimondja:
 „(2) Következésképpen az illegális bevándorláshoz történő segítségnyújtás leküzdéséhez intézkedéseket kell hozni nemcsak a szigorú értelemben vett jogellenes határátlépéssel összefüggésben, hanem akkor is, ha ennek célja az emberek kizsákmányolására szolgáló hálózatok fenntartása.
 (3) Ebből a célból feltétlenül közelíteni kell a meglévő jogszabályi rendelkezéseket, különösen egyrészt a szóban forgó bűncselekmény és a kivételek eseteinek pontos meghatározását, amely ennek az irányelvnek a tárgyát képezi, másrészt pedig a szankciókra, a jogi személyek felelősségére és a joghatóságra vonatkozó minimális szabályokat, amelyek a jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás elleni küzdelem büntetőjogi keretének megerősítéséről szóló, 2002. november 28-i 2002/946/IB tanácsi kerethatározat tárgyát képezik.”
- [55] Az Irányelv a jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás meghatározásáról szól. Ennek keretében az Irányelv 1. cikk (1) bekezdése arra kötelezi a tagállamokat, hogy szankciókat állapítsanak meg az alábbiakkal szemben:
 „a) bárki, aki szándékosan segítséget nyújt olyan személynek, aki nem állampolgára egyik tagállamnak sem, abban, hogy az érintett állam külföldiek be-, illetve átutazásáról szóló jogszabályainak megsértésével egy tagállam területére beutazzon, illetve azon átutazzon;
 b) bárki, aki anyagi haszonszerzés céljából szándékosan segítséget nyújt olyan személynek, aki nem állampolgára egyik tagállamnak sem, abban, hogy az érintett állam külföldiek tartózkodásáról szóló jogszabályainak megsértésével egy tagállam területén tartózkodjon.”
- [56] Az Irányelv kimondja azt is, hogy „[B]ármely tagállam határozhat úgy, hogy az (1) bekezdés a) pontjában meghatározott magatartást nem szankcionálja, hanem saját nemzeti jogszabályait és gyakorlatát alkalmazza azokban az esetekben, amelyekben e magatartás célja az érintett személy számára történő humanitárius segítségnyújtás” [1. cikk (2) bekezdés].
- [57] Az Irányelv büntetni rendeli a felbujtót, a bűnsegédet, a kísérletet is (2. cikk).
- [58] Az Irányelv a be- és átutazáshoz nyújtott segítség szankcióit nem köti anyagi haszonszerzési célhoz, míg a jogellenes tartózkodáshoz segítségnyújtást akkor kell büntetni, ha az „anyagi haszonszerzés céljából” történik. Az Irányelvet közvetlenül végrehajtó szabály hazánkban az embercsempészség és a jogellenes tartózkodás elősegítése. Ez utóbbiak segítségnyújtást jelentenek más személyek jogellenes alapcselekményeihez (az alapcselekmény a tagállam területére jogellenes beutazás, átutazás, jogellenes tartózkodás).
- [59] Az Irányelv hatálya elvileg kiterjed a humanitárius tevékenység képében megjelenő, a jogellenes beutazást, átutazást szándékosan támogató segítségnyújtásra vonatkozó szankciók megállapításának kötelezettségére is [1. cikk (2) bekezdés], kivéve, ha a tagállam úgy határozott, hogy nemzeti jogszabályait és gyakorlatát alkalmazza azokban az esetekben, amikor e magatartás célja humanitárius segítségnyújtás.
- [60] Az Irányelv és a Btk. 353/A. §-ának viszonyát a jelen eljárásban nem szükséges részletesen meghatározni. Elég annyit megállapítani, hogy az Irányelv szankciókra kötelezi a tagállamokat a jogellenes be- és átutazáshoz, jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtást illetően az ott meghatározott körben, de nem zárja ki, hogy a tagállam további intézkedéseket hozzon.

- [61] 3. „A jogellenes bevándorlás elősegítése, támogatása” elnevezésű bűncselekmény az „embercsempészség” és a „jogellenes tartózkodás elősegítése” bűncselekményektől eltér. Az új tényállás további védelmet jelent ezekhez a régebbiekhez képest, mert nem kívánja meg, hogy az új bűncselekmény a jogellenes bevándorlás vagy tartózkodás alapcselekményéhez (ti. az illegális bevándorlók cselekményéhez) olyan közvetlen és feltétlen módon kapcsolódjon, mint az embercsempésznél és a jogellenes tartózkodás elősegítésénél. Az embercsempészség magában az embercsempészség tényállásában megfogalmazott alapcselekményhez (az államhatár jogszabályi rendelkezések megszegésével történő átlépéséhez) nyújtott segítséget szankcionálja. A jogellenes tartózkodás elősegítése pedig a tagállam területén való jogellenes tartózkodás alapcselekményéhez nyújtott segítséget rendeli büntetni. A jogellenes tartózkodás összefügg az adott tagállam államhatárán történő átlépéssel; ha az adott ország területére való belépés feltételei a belépéskor nincsenek meg, akkor a külföldi tartózkodása jogellenes lesz. (Ebben az esetben az ország területére való belépés, az államhatár átlépése is jogellenes, függetlenül attól, hogy az államhatáron van-e ellenőrzés, vagy nincs. Vagyis ez utóbbiaknál alapcselekmény vagy legalább a megkísérlése, előkészítése nélkül nincs bűncselekmény sem). A Btk. 353/A. §-ának alapesete megvalósulhat hasonló alapcselekmény nélkül; alapesetének elkövetési magatartása a tiltott cél érdekében végzett szervező tevékenység, és nem a segítségnyújtás valamely más jogellenes alapcselekményhez. Az új tényállás ugyanakkor az előbbi bűncselekményekhez tapad, az új tényállás lényege az olyan szervező tevékenység, amely ösztönző, támogató hatása a másik két bűncselekmény alapcselekményeinek (az illegális bevándorlásnak) a lehetséges elkövetői számára. Annak tudata, hogy hazánkban természetes személyek szervező tevékenységet végezhetnek annak érdekében, hogy a nem megengedett bevándorlás megvalósítói ennek ellenére menedékjogi eljárást kezdeményezhessenek, és a jogszerűtlenül tartózkodók mégis tartózkodási jogcímet szerezzenek, biztató lehet a jogellenes be- vagy átutazásban, jogellenes tartózkodásban gondolkodó külföldiek számára (szívóhatás). Valamely cselekmény bűncselekményé minősítése, ezzel kapcsolatban a társadalomra veszélyességének a mérlegelése a törvényhozásra tartozik (más kérdés, hogy konkrét tényállás Alaptörvénnyel való összhangja felülvizsgálható). Ezt fejezi ki a Btk. 4. § (1)–(2) bekezdése: bűncselekmény az a szándékosan vagy – ha e törvény a gondatlan elkövetést is büntetni rendeli – gondatlanságból elkövetett cselekmény, amely veszélyes a társadalomra, és amelyre e törvény büntetés kiszabását rendeli. Társadalomra veszélyes cselekmény az a tevékenység vagy mulasztás, amely mások személyét vagy jogait, illetve Magyarország Alaptörvény szerinti társadalmi, gazdasági, állami rendjét sérti vagy veszélyezteti.
- [62] A jogellenes belépés vagy a jogellenes tartózkodás elősegítése a közigazgatás rendje elleni cselekmény. Az ilyen cselekményeknek a támogatása mint szervező tevékenység általánosságban büntetendővé nyilvánítható. [A külső határ átlépésének feltételeit rövid idejű tartózkodás esetén az 562/2006/EK rendelet (2006. március 15.), a Határellenőrzési Kódex 4. cikk (1) bekezdése határozza meg. Valamennyi schengeni tagállam külső határán ugyanazok a belépés feltételei. „A külső határokat csak a határátkelőhelyeknél és azok hivatalos nyitvatartási ideje alatt lehet átlépni.”]
- [63] A Btk. 353/A. §-a a gondatlan elkövetést nem bünteti. A bűncselekmény csak szándékosan követhető el. A jogellenes bevándorlás elősegítése, támogatása nemcsak szándékos, hanem célzatos bűncselekmény is, a törvény a célzatot is a cselekmény tényállási elemévé teszi. Ezt fejezi ki az (1) bekezdésében az, hogy a tiltott szervező tevékenységet „annak érdekében” kell folytatni, hogy menedékjogi eljárás kezdeményezése váljék lehetővé olyan személy számára, aki Magyarországon menedékjogra nem jogosult; a szervező tevékenységet „annak érdekében” kell folytatni, hogy jogellenesen belépő vagy jogszerűtlenül tartózkodó személy Magyarországon tartózkodási jogcímet szerezzen. Az (5) bekezdés kifejezetten utal a célzatra, amikor a szervező tevékenység értelmezéséhez ad támpontokat: szervező tevékenységnek minősül, ha „az (1) bekezdésben meghatározott célból” szerveznek a schengeni külső határ határhárvonalon vagy határjelenél határmegfigyelést, vagy készítenek információs anyagot.
- [64] A Btk. 353/A. § (1) bekezdés a) pontja vonatkozásában nem annak van jelentősége, hogy a bűncselekményt elkövető személy képes-e előre látni a hatósági eljárás eredményét. A menekültügyi eljárásban számtalan elem vizsgálendő, amely alapján végül döntés születik a státusz megadásáról vagy a kérelem elutasításáról. Ide tartozik az, hogy a kérelmező képes-e igazolni vagy legalább valószínűsíteni az ún. öt ok valamelyike miatt való üldözést vagy az attól való megalapozott félelmet, azt, hogy származási országa vagy szokásos tartózkodása szerinti országa nem tudja, vagy nem akarja védelemben részesíteni; a hatóság vizsgálja az elfogadhatatlansági okok fennállását (pl. biztonságos országból érkezett-e a kérelmező, itt helye van ellenbizonyításnak), vannak kizáró okok (pl. terrorcselekmény, Met. 8. §), vizsgálják a kiegészítő védelemre való jogosultságot, a visszaküldés tilalmának fennállását stb. E kérdések megítélése bizonyítási eljárás tárgya. A bűncselekmény elkövetéséhez

ezzel szemben a célzat vonatkozásában azt és csak azt kell az elkövető tudatának átfognia, vagyis arról kell tudnia, hogy olyan személy érdekében folytat szervező tevékenységet, aki nincs az ún. öt ok valamelyike miatt üldözésnek kitéve (pl. maga a későbbi kérelmező mondja el neki, hogy valójában nem üldözik, csak Magyarország, vagy az Európai Unió valamely más állama területén kíván letelepedni, de ehhez nem rendelkezik engedéllyel), vagy a közvetlen üldözéstől való félelme nem megalapozott. E tudomás fennállását pedig a nyomozó hatóságoknak kell bizonyítaniuk.

- [65] A Btk. 353/A. § (1) bekezdés *b)* pontja vonatkozásában az elkövető tudatának át kell fognia a törvényi tényállás alapján, hogy az a személy, akinek a számára tartózkodási jogcím szerzése érdekében végez szervező tevékenységet, jogellenesen lép be Magyarországra, vagy Magyarországon jogszerűtlenül tartózkodó. A 353/A. § (1) bekezdés *b)* pontjában az első fordulat a jogszerűtlenül belépőkre vonatkozik, akik között olyan személyek lehetnek, akikről később megállapítják menedékjogra jogosultságukat. Azonban a tényállás a szervező tevékenység folytatásáról szól, amelyet egyenes szándékkal, a tiltott céllal összefüggésben lehet megvalósítani. A jogi képviselő ellátása nem szervező tevékenység folytatását jelenti önmagában.
- [66] A vétség szubszidiárius bűncselekmény, az elkövetési magatartása az előkészület egyes elkövetési magatartásainak elemeire emlékeztet. Az általános hatáskörű bíróságokra tartozik elhatárolása az „embercsempészség” és a „jogellenes tartózkodás elősegítése” elnevezésű bűncselekményektől. Megvalósulásához nem szükséges, hogy az elkövetési magatartások következtében menedékjogi eljárást kezdeményezzenek, vagy tartózkodási jogcímet szerezzenek arra nem jogosult személyek. A bűncselekmény a szervezési tevékenység körében többféle módon elkövethető, de az elkövetés minden tényállási elemében szándékos és célzatos.

V.

- [67] Az indítvány nem megalapozott.
- [68] 1. Az Alkotmánybíróság egy korábbi ügyben azt hangsúlyozta, hogy „[a] *nullum crimen sine lege* és a *nulla poena sine lege* elveket megfogalmazó alkotmányos szabály a jogállamok egyik legnagyobb múltra visszatekintő garanciáját jeleníti meg: az állami büntetőhatalom gyakorlásának korlátját és gyakorolhatóságát övező feltételek előre megismerhetőségének követelményét. Ebből az is következik, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdéséből fakadó követelmények, így a visszaható hatályú büntetőjogi jogalkotás és jogalkalmazás tilalmának védelmi körébe tartozik a büntetőjog valamennyi olyan szabálya, amely az egyéni büntetőjogi felelősség megállapítása szempontjából jelentős.” Az Alkotmánybíróság e határozatában rámutatott arra is, hogy „[e]zzel egyező álláspontot képvisel az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata is, amely[nek] [...] értelmében a *nullum crimen sine lege* és a *nulla poena sine lege* elvek által nyújtott védelem nem szűkíthető le a büntetőjog különös részi törvényi tényállás elemeire és az abban foglalt büntetési tételekre, hanem felöleli a büntetőjogi felelősségre vonás valamennyi releváns szabályát [lásd például: 35/1999. (XI. 26.) AB határozat, ABH 1999, 310, 316.]. Így az alkotmányos jog által garantált védelem kiterjed a büntethetőség, a büntetéskiszabás és ezen kívül valamennyi olyan büntetőjogi szabályra, amely a büntetőjog alkalmazása során az egyén alkotmányos szabadságjogait érinti” {16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [33]}.
- [69] Minden norma értelmezésre szorul, a jogszabályok egyre növekvő száma és bonyolultsága ezt az értelmezési igényt folyamatosan növeli.
- [70] A norma megszövegezéséből fakadó nehézségek csak ott vetik fel a jogbiztonság sérelmét, és válik elkerülhetlenné a norma megsemmisítése, ahol a jogszabály eleve értelmezhetetlen, és ez alkalmazását kiszámíthatatlanná, a norma címzettjei számára előreláthatatlanná teszi {3106/2013. (V. 17.) AB határozat, Indokolás [10]}. Ugyanakkor a Btk. törvényi tényállásainál nemcsak az a követelmény, hogy azok ne legyenek értelmezhetetlenek, hanem az alkotmányossághoz hozzátartozik az is, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdése szerinti „cselekmény” bűncselekménnyé nyilvánítása ne tartalmazzon határozatlan jogfogalmakat. A határozatlan diszpozíció a *nullum crimen sine lege* elvével nem egyeztethető össze, mert a törvényi tényállás címzettjei ilyen esetben nem dönthetik el, milyen magatartástól kell tartózkodniuk, illetve milyen magatartás az, amely a törvény rendelkezése szerint büntetést vonhat maga után. A jogalkalmazó nem alkalmazhat büntetést olyan cselekmény miatt is, amelyet a jogalkotó egyetlen különös részi tényállásba sem foglalt. Hazánk büntetőjogának forrása a törvény, az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdése alapján, az egyes bűncselekmények tényállási ismérveit a törvénynek kell meghatároznia.

- [71] 1.1. A jelen ügyben az új Btk-tényállással kapcsolatban nincs kellő következtetési alap annak megállapítására, hogy az abban szereplő egyes meghatározások – szervező tevékenység, határmegfigyelés szervezése, hálózat építése vagy működtetése – eleve értelmezhetetlenek és ezért alkalmazhatatlanok lennének. A Btk. más tényállásai tartalmaznak szervezésre, szervező tevékenységre utaló elemeket. Az ezekhez kapcsolódó bírói gyakorlat támpontot nyújthat annak megítélésénél, mi minősül szervező tevékenység folytatásának; az általános hatáskörű bíróság juthat arra a következtetésre, hogy szervezésnek minősülhet egyebek között a toborzás vagy a közvetítés az embercsempészés, a jogellenes tartózkodás elősegítése elkövetői és ezeknél a bűncselekményeknél az alapcselekmények megvalósítói között. Az, hogy a törvény „különösen” szervező tevékenységnek minősít néhány elkövetési magatartást, a tényállás sajátosságainak tudható be: a jogellenes bevándorlás elősegítése, támogatása megvalósulhat a törvényhozó szerint információk anyagok felhasználásával vagy emberek kizsákmányolására szolgáló hálózatok fenntartásával.
- [72] 1.2. A Btk. 353/A. §-a a célzatos szervező tevékenység körében tartalmaz előírásokat. A közéleti viták tartalmára, valamely eszme pusztá terjesztésére vagy a mellette való kiállásra nem tartalmaz korlátozást. Az Alaptörvény a véleménynyilvánítás szabadságát a sajtó szabadságához, sokszínűségéhez, a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatáshoz köti. A Btk. 353/A. §-a önmagában az olyan véleménynek a hangoztatását sem tiltja, amely a jogellenes bevándorlás vagy tartózkodás mikénti megítéléséről szól. A közbeszédben szabadon kifejezhető az állásfoglalás arról a jelenségről, amit általánosságban migrációnak neveznek. Véleményt lehet nyilvánítani arról is, hogy a közbeszédben migránsoknak nevezett személyekhez hogyan kívánatos viszonyulni.
- [73] A Btk. 353/A. §-a nem önmagában ezt, hanem a szervező tevékenység körében megnyilvánuló olyan tartalmú véleménynyilvánítást tiltja, amelynek célja más személyek jogellenes magatartásra indítása. A korlátozást a jelen esetben törvény tartalmazza.
- [74] A szólás korlátozásának indoka a közigazgatás rendjének védelme, közvetve az illegális migráció visszaszorításához fűződő társadalmi érdek, a közrend védelme, a szervezett bűnözés elleni harc eredményessége. A Btk. 353/A. §-a az embercsempészéshez, a jogellenes tartózkodás elősegítéséhez kapcsolódó, célzatos magatartásokat vesz célba.
- [75] A szólásszabadság a szavakat (beszédet) védi elsősorban, az egyéb cselekményekre, így az olyan célzatos szervező tevékenységre, amely a jogellenes bevándorlást elősegíti, támogatja, lehet tiltó szabályt alkotni a Btk. 353/A. §-ában meghatározott módon. A Btk. 353/A. § (5) bekezdése szervező tevékenységnek minősíti, ha az (1) bekezdésben meghatározott célból (vagyis az illegális bevándorlás elősegítése érdekében) információk anyagot készítenek, terjesztenek, vagy ilyenre megbízást adnak. A veszély vagy sérelem, amit a jelen ügyben a korlátozás elhárítani igyekszik, nem pusztán a kommunikációra vonatkozik, hanem a kommunikáció által megszólított, az elkövető által megcélzott, bátorított, kiváltani kívánt magatartásra, a személyek feltételezett reakciójára (menedékjogi eljárás megalapozatlan kezdeményezése, jogszerűtlen tartózkodásnál tartózkodási jogcím szerzésére törekvés). A szankciója a büntetőjog rendszerén belül viszonylag enyhe, alapesetben elzárás. A büntetés megelőzhető vagy korlátlanul enyhíthető a bűncselekmény alapesete elkövetőjével szemben, ha az elkövető a vádemelésig az elkövetés körülményeit feltárja. Nem lehet a fenti körülményekre figyelemmel ezért megállapítani, hogy az új szabály, amelynek még nincs semmilyen gyakorlata, a véleménysszabadságot szükségtelenül vagy aránytalanul korlátozza. Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz eljárásban, indítvány alapján felülvizsgálhatja majd, hogy a Btk. 353/A. §-a konkrét tényállásra alkalmazása összhangban van-e az Alaptörvénnyel.
- [76] 1.3. Az Alaptörvény értelmében mindenkinek joga van szervezeteket létrehozni, és joga van szervezetekhez csatlakozni. Az egyesüléshez való jognak a gyakorlása nem korlátlan. Az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény (a továbbiakban: Civil tv.) 3. § (3) és (4) bekezdése kimondja, hogy az egyesülési jog gyakorlása nem sértheti az Alaptörvény C) cikk (2) bekezdését, nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, valamint nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével. Az egyesülési jog alapján szervezet minden olyan tevékenység végzése céljából alapítható, amely összhangban áll az Alaptörvénnyel, és amelyet törvény nem tilt.
- [77] A Btk. 353/A. §-a nem szervezetek létrehozását vagy a szervezetekhez csatlakozás jogát tiltja, hanem pontosan meghatározott célra irányuló szervező tevékenységet. Ennek a szervező tevékenységnek a büntetni rendelése

– a jelen határozatban az előzőekben kifejtett érvek alapján – nem alaptörvény-ellenes az Alaptörvény *nullum crimen sine lege* szabálya tükrében, sem az alkalmazott tényállási elemek indítványban állított határozatlansága miatt, sem a tényállás legitim céljának az állított hiánya miatt; továbbá nem alaptörvény-ellenesen korlátozza a Btk. 353/A. §-a a véleményszabadságot. Minthogy az egyesülési jognak a védelmi köre nem terjed ki az olyan tevékenység végzésére, amelyet törvény tilt, és a jelen esetben ez a tilalom nem ütközik az Alaptörvénybe, a támadott szabály nem ellentétes az egyesüléshez való joggal. A Btk. 353/A. §-a nem zárja ki, hogy természetes személyek és szervezetek arra törekedjenek, hogy a világban minden egyes ember egyenlően élhessen az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában és más emberi jogi egyezményekben foglalt jogokkal. Nem tiltja az ennek érdekében végzett kutatást, az emberi jogok megsértésének megakadályozását, ezeknek a jogoknak a megsértése megelőzését.

[78] A támadott szabály nem tiltja azt sem, hogy bárkinek célja legyen a minden embert megillető emberi jogok előmozdítása, az emberi jogok származásra, állampolgárságra tekintet nélkül mindenki számára biztosítása, a Magyarország területére érkező, saját hazájából menekülő emberek jogvédelmének segítése azzal, hogy az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi LXXVIII. törvény 1. § (5) bekezdése értelmében az ügyvédi tevékenység gyakorlása nem irányulhat jogszabály megkerülésére, jogszabályba ütköző célra, vagy ilyen jogügyletben való közreműködésre.

[79] 2. Az indítvány abból indul ki, hogy a Btk. rendelkezései – annak ellenére, hogy a tényállás célzatot is megfogalmaz – értelmezhetők és alkalmazhatók úgy is, hogy azok kiterjednek az olyan esetekre, amikor a szervező tevékenység célja humanitárius segítségnyújtás, vagyis a szervező tevékenység a segítségre szorulóknak szenvedésének csökkentésére, a rászorulókkal való emberséges bánásmódra irányul más érdek nélkül. Ez a lehetséges visszatartó hatást gyakorolhat azoknak a szervezeteknek a segítőire, akik feladatuknak tekintik, hogy kikérdezés nélkül segítsék a látókörükbe került elesetteket, a szegényeket.

[80] Az Alkotmánybíróság az egyes hatásköreiben eljárva alkotmányértelmezést végez, akkor is, ha ez nem elvont, mint az Abtv. 38. § (1) bekezdése szerinti hatáskörben, hanem jogszabály vagy bírói döntés vizsgálatához kapcsolódik. Jogszabály alaptörvény-ellenességének vizsgálatánál értelmezi a jogszabályt is. Ez minden esetben szükségszerű, mert meg kell állapítani a jogszabály hatókörét. Új jogszabálynál, amelyhez nem tapad bírói gyakorlat, az Alkotmánybíróság csak a saját értelmezésére támaszkodhat. A jogszabály és valamely történeti tényállás egymásra vonatkoztatása, ezzel kapcsolatban a jogszabály értelmezése elsősorban az általános hatáskörű bíróságokra tartozik; az Alkotmánybíróság a jogszabály vizsgálatánál az Alaptörvény és a jogszabály egymásra vonatkoztatását, ezzel kapcsolatban a jogszabály értelmezését végzi el. A Nemzeti hitvallás szerint – amely az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése értelmében az Alaptörvény értelmezésének kötelező kerete – „[v]alljuk az elesettek és a szegények megsegítésének kötelességét.” Az Alaptörvény 28. cikke szerint a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak. Az elesettek és a szegények megsegítésének alaptörvényi kötelességével, a józan ésszel, a közjónak megfelelő erkölcsös céllal összeegyeztethetetlen lenne büntetéssel fenyegetni az elesettek és a szegények megsegítésének kötelességét teljesítő, önzetlen szervező tevékenységet. A vizsgált tényállás szövege erre nem utal, és az Alaptörvényben megkövetelt észszerű értelmezés mellett bíróság nem is juthat ilyen következtetésre.

[81] 3. A Btk. 353/A. §-a (1) bekezdése vizsgálatának eredményeként az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó által felvetett aggály tehát teljes mértékben alaptalan, evidencia, hogy a Btk. új tényállása csak az abban foglalt célzatos magatartásokat rendeli büntetni és nem más, vagyis az új tényállás hatálya nem terjedhet ki az elesettek és a szegények megsegítésének kötelességét teljesítő, önzetlen, a tényállásban tiltott céllal összefüggésben nem álló magatartásokra. Az új szabállyal kapcsolatban a bírói gyakorlatra tartozik annak meghatározása, hogy milyen körülmények között lehet valamely szervező tevékenységet humanitárius segítségnyújtásnak tekinteni, a segítségnyújtás milyen formáit nem lehet büntetni, és mikor lépi át az ennek a kereteit.

[82] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt elutasította.

[83] 4. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a büntetőjogi büntetéssel fenyegetés súlyára tekintettel a jogbiztonság érdekében, az Abtv. 46. § (3) bekezdésében írtak alapján, hivatalból eljárva szükségesnek látta az új Btk. tényál-

lás és az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésével összhangban álló értelmezésének megerősítését alkotmányos követelmény formájában.

- [84] A követelmény megfogalmazása során az alkotmányos párbeszédre vonatkozó gyakorlata {22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [33]} alapján figyelembe vette, hogy más Európai Unió tagállam bírósága hasonló ügyben milyen következtetésre jutott. Megállapította, hogy Franciaországban a *Conseil constitutionnel* 2018/717-718-as számú ügyében a *Cour de cassation* büntetőjogi tanácsa kezdeményezésére a 2012-1560. számú törvényben található (a Btk-hoz hasonló tényállású) külföldiek irreguláris belépésének, közlekedésének és tartózkodásának segítése bűncselekmény vonatkozásában több szempontból hasonló következtetésre jutott. A *Conseil constitutionnel* – esetjogában először – a francia alkotmány preambulumban és 2. cikkében olvasható „testvériség” jelszavának tulajdonított alkotmányos jelentőséget. Megállapította, hogy „semmilyen elv illetve alkotmányos értékkel bíró szabály sem jelenti azt, hogy a külföldieknek általános és abszolút joguk lenne a Franciaországban való tartózkodásra. Egyebekben, az illegális bevándorlás elleni harc célja, hogy a közrendet védje, amely alkotmányos értékű cél”. Megállapította továbbá, hogy a francia törvény kizárta az önkéntes alapon, humanitárius okokból történő segítségnyújtást, ezért a *Conseil constitutionnel* a jogszabályt mozaikosan megsemmisítette.
- [85] A hazai Btk. vizsgált tényállása vonatkozásában ilyen túl tág megfogalmazás nincs, és a már kifejtettek alapján a tényállás észszerűen nem is értelmezhető így. Ugyanakkor a szegények és elesettek megsegítése Nemzeti hitvallásban foglalt kötelességének, valamint az I. cikk (3) és a XXVIII. cikk (4) bekezdésének feltétlen érvényesülése a rendelkező részben megfogalmazott alkotmányos követelménnyel biztosítható.

VI.

- [86] Az Alkotmánybíróság az ügy jelentőségére tekintettel az Abtv. 44. § (1) bekezdésének utolsó fordulata alapján elrendelte határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

Budapest, 2019. február 25.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörchnerné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [87] A jelen ügyben már az alkotmányjogi panasz befogadásának mérlegeléskor komoly dilemmával találkozott az Alkotmánybíróság az indítványozó érintettségének megítélése vonatkozásában.
- [88] Az Alkotmánybíróság joggyakorlata szerint „a panasz befogadhatóságának feltétele az érintettség, nevezetesen az, hogy a panaszos által alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály a panaszos személyét, konkrét jogviszonyát közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan érintő rendelkezést állapít meg, s ennek következtében a panaszos alapjogai sérülnek”, de emellett „az érintettség abban az esetben is megállapítható, ha jogszabály alkalmazására, érvényesítésére szolgáló cselekmények még nem történtek, de jogszabály erejénél fogva olyan jogi helyzet

keletkezett, amelyből egyértelműen következik, hogy a panaszolt jogsérelem közvetlenül belátható időn belül kényszerítően bekövetkezik” {33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [66]}.

- [89] A többségi határozat jogosan mutat rá, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti közvetlen alkotmányjogi panasz nem válhat *actio popularis* indítvánnyá – abban az értelemben, hogy az indítványozó az őt ért jogsérelem valószínűsítése nélkül, érintettség hiányában is az indítvány érdemi elbírálására tarthatna igényt.
- [90] Helyesnek – és előremutatónak – tartom ugyanakkor a befogadhatósággal kapcsolatban a többségi indokolásban elfogadott azon értelmezést, amely szerint a közvetlen alkotmányjogi panasz abban az esetben is benyújtható, „ha egy új büntető tényállás olyan magatartást nyilvánít büntetendővé, amely a hatálybalépése előtt megengedett, törvényes volt”, különösen, ha „a büntetendővé nyilvánított magatartás közvetlenül valamely alapjog korlátozását jelenti” (Indokolás [35]). Elsőre talán aktivistának tűnhet egy ilyen értelmezés, de álláspontom szerint nem ellentétes sem az Abtv. szövegével, sem pedig a közvetlen alkotmányjogi panasz logikájával. Egy büntetőjogi tényállás esetében ugyanis már önmagában az is „a jogszabály rendelkezésének [...] hatályosulása folytán közvetlenül” bekövetkező jogsérelemnek minősíthető, ha emiatt a büntetőeljárással történő fenyegetettség hatására az indítványozó valamilyen addigi tevékenységével felhagyni kényszerül, illetve nem tehet meg valamit, amit – valamely alapjogának gyakorlása körébe tartozóan – egyébként megtenne.
- [91] Nem értek egyet mindazonáltal a befogadhatósággal kapcsolatos értelmezésnek a „kivételesség feltételére” vonatkozó részével. A többségi határozat indokolása olyan szaporán emlegeti ezt a fogalmat (vö. Indokolás III. 1.2., 1.3., 1.4., 1.5.), mintha bizony létezne egy ilyen kiforrott koncepció az Alkotmánybíróság eljárásában – miközben 2012 óta ez az első határozat, amelyikben felmerül, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdésében szereplő „kivételesen” szó egy „feltétel” lenne, amelynek „fennállását” az Alkotmánybíróságnak külön és kifejezetten vizsgálnia kellene. A friss doktrínát a többségi indokolás aztán jelen ügyre úgy vonatkoztatja, hogy a kivételesség megítélésénél részben jogon túli szempontokat tekint elsődlegesnek: „[a]z érdemi vizsgálat szükségességének legfontosabb okát azonban az Alkotmánybíróság megítélése szerint a jogellenes tömeges bevándorlás 2015 óta bekövetkezett eseményeinek az Abtv. 26. § (2) bekezdésének alkalmazása szempontjából mint kétségtelenül kivételes helyzet, a Btk. új tényállására vonatkozó, ma még esetjog nélküli bírósági jogalkalmazás az Alaptörvény 28. cikkével összhangban lévő kialakításának az igénye határozza meg” (Indokolás [45]–[46]). Álláspontom szerint a joggyakorlat kiszámíthatósága és az önkényességnek (illetve látszatának) elkerülése akkor lesz biztosítható, ha a közvetlen alkotmányjogi panaszok befogadhatóságát nem az ügyek politikai jelentőségétől teszi függővé az Alkotmánybíróság.
- [92] A közvetlen alkotmányjogi panasznak a jelen ügyben történő befogadása és érdemi elbírálása számomra (és reményeim szerint a jövőben a testület többsége számára is) azt jelenti, hogy más (új) büntetőjogi vagy szabálysértési tényállások megalkotása esetén a tevékenységükben, illetve alapjoggyakorlásukban érintett személyek által ilyen módon azok is megtámadhatóak lesznek.
- [93] A jelen ügyben vizsgált, a Btk. 353/A. §-ával kapcsolatos indítvány elutasítása szempontjából megítélésem szerint döntő körülmény volt a bűncselekmény célzatossága. A többségi indokolás rámutat, hogy „a tényállás a szervező tevékenység folytatásáról szól, amelyet egyenes szándékkal, a tiltott céllal összefüggésben lehet megvalósítani”, „bűncselekmény a szervezési tevékenység körében többféle módon elkövethető, de az elkövetés minden tényállási elemében szándékos és célzatos”, a célzatot az elkövető tudatának át kell fognia, ennek fennállását pedig a nyomozó hatóságoknak kell bizonyítaniuk (lásd Indokolás IV.3. [61]–[66]). Azzal együtt tehát, hogy a „szervező tevékenységet folytatása” mint elkövetési magatartás és a tényállás más elemei is többféleképpen értelmezhetőek, jóhiszemű (azaz nem kifejezetten tiltott jogellenes célra törekvő vagy a jogot kijátszani szándékozó) személyek és szervezetek a bűncselekményt nem tudják elkövetni, mivel az gondatlanul vagy véletlenül nem lehetséges. A többségi indokolás abban is egyértelmű, hogy bizonyos – alkotmányos védelmet élvező – magatartások nem sorolhatóak a vizsgált bűncselekmény körébe, így az emberi jogok megsértésének megakadályozása, a jogsértések megelőzése és menekülő emberek jogvédelmének segítése érdekében végzett szervező tevékenység, a jogi képviselő ellátása; ugyanígy nem tiltott a menekültekkel és a migrációval kapcsolatos közéleti vita és tájékoztatás.
- [94] Mindezekre a körülményekre tekintettel egyetértettem a többségi határozattal abban, hogy nem lehetett megállapítani, hogy az új szabály, amelynek még nincs alkalmazási gyakorlata, kétséget kizáróan alaptörvény-ellenes lenne. Ha a Btk. 353/A. §-ának alkalmazásával a későbbiekben egyedi ügyekben ítéletek születnek, akkor az Abtv. 26. § (1) bekezdése vagy 27. §-a szerinti indítvány alapján Alkotmánybíróság felülvizsgálhatja majd, hogy maga a rendelkezés más összefüggésekben (vagy a körülmények megváltozása esetén akár a most vizsgált valamely összefüggésben), illetve hogy a rendelkezésnek a bírósági ítéletben megjelenő értelmezése összhangban van-e az Alaptörvénnyel.

- [95] A határozat rendelkező részébe foglalt alkotmányos követelménnyel kapcsolatban osztom a dr. Szívós Mária alkotmánybíró párhuzamos indokolásában megfogalmazott véleményyt.

Budapest, 2019. február 25.

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [96] Egyetértek a határozat elutasító rendelkezésével és nem vitatom az alkotmányos követelmény megállapításának – elvi – szükségességét sem az ügyben, de az alábbiakban kifejtettek alapján a következő párhuzamos indokolás csatolását tartom szükségesnek.
- [97] Feleslegesnek tartom az alkotmányos követelménynek azt a fordulatát, amely szerint a bűncselekmény nem terjedhet ki „a tényállásban tiltott céllal összefüggésben nem álló magatartásokra”. A többségi határozat is rögzíti, hogy a vizsgált Btk. rendelkezés célzatos bűncselekményt foglal magába, sőt a jogalkotó – ha úgy tetszik – „megkettőzte” a célzatot azzal, hogy az elkövetési magatartáshoz kapcsolódó értelmező rendelkezésnél ismét utal a célzatra [lásd Btk. 353/A. § (5) bekezdés].
- [98] Márpedig egy cselekmény csak akkor minősülhet bűncselekménynek, ha a vizsgált magatartás a különös részi törvényi tényállás minden elemét (ismérvét) megvalósította. A szóban forgó bűncselekmény vonatkozásában ez azt jelenti, hogy a célzatnak – mint a törvényi tényállás alanyi oldalán szereplő egyik tényállási elemnek – a megléte is szükséges ahhoz, hogy a büntetőjogi felelősség megállapítható legyen. Ha tehát valaki a szervező tevékenységet nem a „tiltott céllal összefüggésben” fejt ki, akkor az azt jelenti, hogy eleve hiányzik a törvényi tényállásban foglalt célzat, így tehát nem állapítható meg a szóban forgó bűncselekmény.
- [99] Mindezekre figyelemmel az alkotmányos követelmény idézett fordulatának megállapítására szükségtelenül került sor, hiszen a jogalkalmazó önmagában a szakjogi szabályok alkalmazásával is minden nehézség nélkül eljut az alkotmányos követelmény által szándékolt eredményhez.

Budapest, 2019. február 25.

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye

- [100] Nem értek egyet az indítvány érdemi vizsgálatával, mert álláspontom szerint az Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglalt befogadási feltételek az adott ügyben nem álltak fenn.
- [101] 1. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépése óta következetesen érvényesíti az Abtv. 26. § (2) bekezdésén alapuló alkotmányjogi panasz kivételes jellegét. A kivételes jelleg a panasz ezen fajtájára vonatkozó törvényi feltételek megszorító értelmezését indokolta eddig a testület gyakorlatában {3003/2018. (I. 10.) AB végzés, Indokolás [13]}. Az Alkotmánybíróság ezért az Abtv. 26. § (2) bekezdésén alapuló törvényi feltételek megszorító értelmezése következtében az ilyen alkotmányjogi panaszok jelentős részét érdemi vizsgálat nélkül visszautasította [pl.: 3264/2012. (X. 4.) AB végzés, 3053/2013. (II. 28.) AB végzés, 3071/2013. (III. 14.) AB végzés, 3160/2014. (V. 23.) AB végzés, 3233/2014. (IX. 22.) AB végzés, 3084/2015. (V. 8.) AB végzés, 3021/2016. (II. 2.) AB végzés, 3268/2017. (X. 19.) AB végzés, 3283/2017. (XI. 2.) AB végzés, 3003/2018. (I. 10.) AB végzés]. Különösen szembeűnő az Alkotmánybíróság gyakorlatában a megszorító értelmezés szigorúsága azokban az esetekben, amikor az indítványozó kifejezetten igazolta, hogy a vele szemben közvetlenül hatályosult jogszabály folytán tényleges jogsérelme következett be, de erre nem a jogszabály hatálybalépésétől számított száznyolcvan napon belül került sor. Ezekben az esetekben az Alkotmánybíróság nem fogadta el, hogy az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott határidőt az indítványozó vonatkozásában a tényleges hatályosulástól kell számítani. Ilyenkor tehát az Alkotmánybíróság annak ellenére sem vizsgálta érdemben az alkotmányjogi panaszban állított alaptörvény-ellenességet, hogy az indítványozó személyes, közvetlen és aktuális érintettséget tudott igazolni [pl.: 3264/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [2]; 3192/2013. (X. 22.) AB végzés, Indokolás [9], 3153/2017. (VI. 14.) AB végzés, Indokolás [6]].

- [102] 2. Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint az Abtv. 26. § (2) bekezdésén alapuló „kivételes panasz esetében, mivel az közvetlenül a norma ellen irányul, különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának, hiszen a panaszos alapjogában való személyes, közvetlen és aktuális sérelme különbözteti meg a kivételes panaszt az *actio popularis*-tól” {pl.: 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]; lásd még: 3105/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3]; 3033/2014. (III. 3.) AB végzés, Indokolás [19]; 3245/2014. (X. 3.) AB végzés, Indokolás [14]}. Az adott esetben az Alkotmánybíróság az alábbiakban részletesen kifejtett okok miatt, úgy gondolom, hogy a befogadással lényegében az *actio popularis* intézményéhez tért vissza.
- [103] 2.1. A közvetlenség azt a követelményt foglalja magában, hogy az indítványban állított (alapjogi) jogsérelemnek jogalkalmazói (bírói) döntés nélkül – közvetlenül – kell fennállnia. Ha ugyanis a jogszabály érvényesüléséhez konstitutív hatályú végrehajtási aktus szükséges, az indítványozónak először a jogsértést közvetlenül megvalósító államhatalmi aktust kell megtámadnia, amelyet követően lehetővé válik a norma közvetett vizsgálata is {3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]}. Az olyan jogszabályok esetén ezért, amelyek közvetlenül nem hatályosulnak, vagyis nem a hatálybalépésükkel (*ex lege*), hanem valamely jogalkalmazói aktus folytán válnak ki ténylegesen joghatást (keletkeztetnek, módosítanak vagy szüntetnek meg jogot, illetve kötelezettséget), az Abtv. 26. § (2) bekezdésén alapuló alkotmányjogi panaszt eddig jellemzően nem lehetett igénybe venni {3170/2015. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [10]}. Ennek megfelelően „[a]z olyan jogszabályok [...] esetében, melyek lényegükénél fogva nem hatályosulhatnak közvetlenül [...], az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján történő eljárásban a közvetlen érintettség nem állapítható meg” {3246/2014. (X. 3.) AB végzés, Indokolás [10]}.
- [104] Ehhez képest a jelen esetben az Alkotmánybíróság azt állapította meg: ha egy új norma azzal a következménnyel jár, hogy az érintett személyeknek a korábbi, törvényesen folytatott magatartását abba kell hagyniuk, különösen, ha az ilyen norma büntető jogi norma, nem szükséges a jogalkalmazói (bírói) aktus bevárása, hanem az érintettség anélkül is megállapítható, önmagában „a büntetőeljárás *ultima ratio* jellegéből, stigmatizáló, és más jogviszonyokra azonnal kiterjedő hatásából adódóan” (Indokolás [35]). Véleményem szerint azonban ez az értelmezés – figyelemmel az Alkotmánybíróság eddig követett gyakorlatára – nem vezethető le az Abtv. 26. § (2) bekezdésén alapuló törvényi feltételekből. Úgy gondolom, hogy az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata alapján a hatályosulás „közvetlenségének” a megállapításához nem volt elegendő annak igazolása, hogy a támadott normának visszatartó, valamely magatartást befolyásoló hatása van, hanem az érintett személy valamely jogviszonyában kellett közvetlenül joghatást kiváltania. Az adott esetben támadott norma ugyanakkor tényleges joghatást jogalkalmazói döntés eredményeként válthat ki, ezért véleményem szerint a közvetlenség törvényi feltétele nem állapítható meg.
- [105] 2.2. Az érintettség megállapításához szükséges az is, hogy a jogsérelem bekövetkezzék, az „aktuális” legyen. Az aktuális érintettség ezért azt jelenti, hogy az indítványozó sérelmének fenn kell állnia {3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [31]; 3123/2015. (VII. 9.) AB végzés, Indokolás [12]; 3170/2015. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [11]}. Ez alól annyiban engedett kivételt az Alkotmánybíróság, hogy az érintettség abban az esetben is megállapítható, ha a jogszabály alkalmazására, érvényesítésére szolgáló cselekmények ugyan még nem történtek meg, de jogszabály erejénél fogva olyan jogi helyzet keletkezett, amelyből egyértelműen következik, hogy „a panaszolt jogsérelem közvetlenül belátható időn belül kényszerítően bekövetkezik” {33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [66]; 3244/2014. (X. 3.) AB határozat, Indokolás [19]}. Az Alkotmánybíróság tehát a „belátható időn belül kényszerítően” bekövetkező jogsérelmek esetén is megalapozottnak tartotta az érintettséget.
- [106] Kizárja az érintettség megállapíthatóságát ugyanakkor az a körülmény, ha a jogsérelem az indítványozó „jövőre szóló (egyéni) akaratelhatározása” folytán áll be {3196/2016. (X. 11.) AB végzés, Indokolás [9]}. Ezért az Alkotmánybíróság a hivatkozott ügyben hangsúlyozta: ha az indítványozó jövőbeni státusza későbbi döntésektől függ, e körülmény kizárja a záros határidőn belül, elkerülhetetlenül bekövetkező jogsérelem megállapításának lehetőségét.
- [107] Véleményem szerint az adott ügyben is az állapítható meg, hogy az indítványozó tényleges jogsérelme akaratelhatározásától függően, és nem belátható időn belül kényszerítően következik be.
- [108] 2.3. Az érintettség megállapításának további feltétele, hogy a jogsérelemnek személyesnek kell lennie. Ez a feltétel azt a követelményt foglalja magában, hogy az érintett saját alapjogában való sérelmére hivatkozhat, ugyanakkor ez nem jelenti, hogy e feltétel kizárólag akkor állapítható meg, ha a támadott normának az indítványozó a címzettje. Ha a norma címzettje harmadik személy, a személyes érintettség követelménye akkor teljesül,

ha az indítványozó alapjogi pozíciója és a norma között szoros kapcsolat áll fenn [3110/2013. (VI. 14.) AB határozat, Indokolás [28]]. Ezzel összefüggésben fontosnak tartom megjegyezni azt is, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdésén alapuló alkotmányjogi panasznak is a szubjektív jogvédelem az elsődleges funkciója, még ha egy sikeres indítványnak objektív jogvédelmi hatása is van. Erre is tekintettel az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy nem természetes személyek esetében az egyedi érintettséget a szervezeti sajátosságokra figyelemmel vizsgálja. Az érintettséget a tagok, illetve más személyek érdekében való fellépés önmagában nem alapozhatja meg [3091/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3]; 3092/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3]; 3027/2013. (II. 12.) AB végzés, Indokolás [19]].

- [109] Az adott ügyben az Alkotmánybíróság „[a]z érdemi vizsgálat szükségességének legfontosabb okát” a Btk. új tényállásra vonatkozó, ma még esetjog nélküli bírósági jogalkalmazásának az Alaptörvény 28. cikkével összhangban lévő kialakításának az igényére tekintettel határozta meg. Ebből ugyanakkor álláspontom szerint az következik, hogy a személyes érintettség megállapításának lehetőségét jelentősen kibővítette, és a jövőben minden olyan Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapított alkotmányjogi panasz esetén meg kell állapítania az érintettséget, amely a Btk. új normáját, illetve módosuló rendelkezését támadja, függetlenül attól, hogy az indítvánnyal támadott Btk. rendelkezést alkalmazták-e, vagy sem.
- [110] Véleményem szerint azonban e szempontok nem értékelhetők az indítványozó személyes érintettségét megalapozó körülményeknek, ezért nem értek egyet az indítvány érdemi elbírálását megalapozó feltételként való értékelésével.
- [111] 3. A fentiekben kifejtettek alapján, úgy gondolom, hogy az adott esetben az indítványozó nem tudta igazolni azt, hogy érintettsége közvetlen, aktuális és személyes lenne. Erre tekintettel, az Alkotmánybíróság fentiekben hivatkozott döntéseire figyelemmel, az alkotmányjogi panasz visszautasításának lett volna helye.

Budapest, 2019. február 25.

Dr. Cziné Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye

- [112] Nem értek egyet a többségi határozat rendelkező részével, és az indokolás nagyobbik részével sem.
- [113] Az indítvány az Abtv. 26. § (2) bekezdésében rögzített kivételes panasz eljárás keretében került benyújtásra, és a kivételes befogadási indokltságot én a többségi indoklástól eltérő érvekkel tartottam volna megállapíthatónak. A többségi befogadási érvelés ugyanis megítélésem szerint túlzottan kinyitotta a kivételesség megállapíthatóságát. „Akkor merülhet fel a befogadás, ha egy új büntető tényállás olyan magatartást nyilvánít büntetendővé, amely a hatálybalépése előtt megengedett, törvényes volt” (Indoklás [35]). Megítélésem szerint ez túlzottan kinyitotta a kivételességet, és a jövőben az új büntetőjogi tényállások esetén az alkotmánybírók válhatnak még a büntetőjogi szakszírók jogalkalmazó-jogértelmező döntései előtt a tényállások első értelmezőivé. Az alkotmánybírókat pedig nem erre a specializálódást igénylő feladatra választották ki. Az én álláspontom szerint a kivételes befogadás indoka csak az lehetett volna a jelen ügyben, hogy az Európai Unió Bizottsága által megindított kötelezettségzegési eljárás e tényállást és az Alaptörvény XIV. cikke (4) bekezdésének második mondatát együtt támadta meg, és a vitatott alaptörvényi mondatot a Kormány a számára nyitva álló lehetőséggel, az absztrakt alkotmányértelmezés kérésével csak elkülönítve tudta az az Alkotmánybíróság elé hozni elbírálásra. Így az a kivételes helyzet, hogy a kötelezettségzegési eljárással támadott másik részt, az új büntetőjogi tényállást egy alkotmányjogi panasz párhuzamosan szintén elénk hozta, megadta a lehetőséget arra, hogy az összefüggő két részt együtt vizsgáljuk meg. Én csak ebben látom a kivételes befogadás indokltságot, és ennek kimondásával nem kellett volna kitágítani az Abt. 26. § (2) bekezdés alapján benyújtható alkotmányjogi panaszok befogadási érveit.
- [114] Nem értek egyet a rendelkező rész első pontjában levő alkotmányos követelmény megállapításával sem. Egyrészt azért mert ez egy olyan nyitott normatívát rögzít – „nem terjedhet ki az elesettek és szegények megsegítésének kötelességét teljesítő, önzetlen [...] magatartásokra” –, mely a büntetőjogi tényállások pontosságai követelménye (*nullum crimen sine lege*) miatt alkotmányosan nem alkalmazható. Önmagában az, hogy ez a formula az alaptörvényi Nemzeti hitvallás egyik deklarációjának részét jelenti, nem teszi arra alkalmassá, hogy közvetlen módon büntető tényállást egészítsünk ki vele. Másrészt azért nem, mert e helyett inkább az in-

- dítványozó által joggal kifogásolt és alaptörvény-ellenes bizonytalanságot jelentő megfogalmazás mozaikos megsemmisítésével kellett volna törekedni a bizonytalanság csökkentésére. A támadott 353/A. § (5) bekezdése ugyanis azzal, hogy a büntetendő szervező tevékenység felsorolása mellett ezeket relativizálja a „különösen” szó beillesztésével, a jogalkotó hatóságok és bíróságok tetszése szerinti bővítésre alkalmassá teszi. Így én azt támogattam a testületi vitában, hogy mozaikos megsemmisítéssel a 353/A. § (5) bekezdéséből a „különösen” szót töröljük, és ezzel a kriminalizálási bizonytalanságot a *nullum crimen*-elvnek engedve csökkentettük volna.
- [115] A fentiekén túl hiányosnak látom a többségi határozat indokolását, mert nem bontotta ki az új büntető tényállást jelentő 353/A. § összefüggését az Alaptörvény hetedik módosításával a XIV. cikk (4) bekezdésbe illesztett második mondatral. Ez az, amely a biztonságos országban keresztül érkező bevándorolni szándékozók számára megtiltotta a menedéjog megadását: „Nem jogosult menedéjogra az a nem magyar állampolgár, aki Magyarország területére olyan országban keresztül érkezett, ahol üldözésnek vagy üldöztetés közvetlen veszélyének nem volt kitéve”. A támadott büntető tényállás ezt az alaptörvényi kiegészítést konkretizálja azzal, hogy pönalizálja azokat a szervező és más segítő tevékenységeket, melyek e bevándorlói kör ösztönzését és segítségét jelentik. Megítélésem szerint, amikor az Alkotmánybíróság megítéli e büntető tényállás alkotmányosságát, akkor nem tekinthet el attól, hogy ezt épp az említett új alaptörvényi tilalom büntetőjogi konkretizálására hozták létre. (Ahogy az uniós Bizottság is együtt támadta meg ezeket.) Ehhez képest az indoklás ezt csak úgy hozza be az érvelésébe általánosságban mint egy új alapjogi korlátot a menedéjog előtt. „A védelem az alaptörvény-módosítást követően egyértelműen nem terjed ki azokra sem, akik Magyarország területére olyan országban keresztül érkeztek, ahol üldöztetésnek vagy az üldöztetés közvetlen veszélyének nem voltak kitéve. A felsorolt esetekre [...] nem kell alkalmazni az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének az alapvető jogok korlátozására vonatkozó követelményeit a menedéjog vonatkozásában” (Indokolás [52]). Megítélésem szerint ez a megfogalmazás nem felel meg a XIV. cikk (4) bekezdésébe beillesztett második mondatnak, mert az nem egy (relatív) korlátként került megfogalmazásra menedéjog megadására e bevándorlói kör számára, hanem egyértelműen mint egy tilalom: nem jogosultak a menedéjogra az ebbe tartozók. Így nem tartom megfelelőnek a többségi határozat indokolásának az eljárását, mely csak e tényállással távolabbról érintkező egyesülési és véleménynyilvánítási szabadsággal veti össze ezt az alkotmányossága megítélésékor (lásd indokolás [72]–[78]).
- [116] Ám a támadott büntető tényállással közvetlenül érintkező alaptörvényi kiegészítés vizsgálatba bevonása felvet egy másik dilemmát is, melynek megválaszolása nélkül nem lehet megítélni a támadott büntető tényállás alkotmányosságának a kérdését. Ugyanis miközben az Alaptörvény hetedik módosítása beiktatta az itt számba jövő bevándorlói kör felé a menedéjog megadásának a tilalmát („Nem jogosult...”), addig az ahhoz fűzött indokolás egy olyan magyarázatot fűzött ehhez, mely a tilalom ellenére lehetne jelenteni ki azt, hogy az Országgyűlés egy törvényi rendelkezésében mégis megadja ezek számára a menedéjogot: „az Országgyűlés szabadon dönthet arról, hogy részükre menedéjogot vagy ahhoz hasonló védelmet biztosít-e, és ha igen, azt milyen anyagi jogi feltételekkel és eljárási szabályok mellett teszi.” Ez az indokolás azonban nyilvánvaló ellentétben áll a vonatkozó alaptörvényi szöveggel, melyet megindokolni kívánt. Ha esetleg úgy akarnánk feloldani az ellentmondást, hogy az alaptörvényi szöveg csak az alaptörvényi szintű menedéjog megadását zárta ki ezzel, ám az Országgyűlést nem zárta el attól, hogy egyszerű törvényi szinten megadja a menedéjogot, akkor tulajdonképpen csak annyi lenne az alaptörvényi szöveg tartalma, hogy megtiltotta a törvényhozó Országgyűlésnek, hogy alaptörvényi jogot adjon e bevándorlói körnek, ám egyszerű törvényi jog megadását nem tiltotta meg számára. Ám mivel a törvényhozó Országgyűlés eleve nem adhat alaptörvényi jogot, és ezt csak alkotmányozó hatalomként tehetné meg – ennek speciális eljárásával és minősített többségével –, így e tilalom abszurd lenne, és ez az értelmezés alkotmányjogi nonszensz értelmezésre vezet.
- [117] Így azonban arra az eredményre kell jutni, hogy az Alaptörvény XIV. cikke (4) bekezdésének második mondata feloldhatatlan ellentétben áll az indokolásával, és ez felveti, hogy a szintén az Alaptörvény hetedik módosításával beiktatott, jogértelmezés számára felfokozott erejűvé tett indokolás miképpen köti az Alkotmánybíróságot az Alaptörvény értelmezésében. Ez bennünket, alkotmánybírókat is köt-e, vagy csak a jogszabályok alkalmazását végző rendes bíróságok bírját?
- [118] Ennek megválaszolására vegyük először szemügyre az Alaptörvény 7. módosításával megemelt erejű indokolás beillesztését az értelmezés számára a 28. cikk szövegébe. „A bíróságoknak [...] A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni.” Ez ugyan szó szerint csak a jogszabályokat alkalmazó rendes bírósági bírókra vonatkozik, és nem az Alaptörvényt értelmező és alkalmazó alkotmánybírókra, mert az Alaptörvény nem jogszabály, hanem ezek felett áll mint a jogrend alapja, ám felmerülhet, hogy kiterjesztő

értelmezéssel ez az alaptörvényi parancs az Alaptörvényt értelmező alkotmánybírókra is vonatkozik. Első látásra ennek evidens érve az lehet, hogy miképpen kérhetik ezt számon a rendes bíróktól, ha az alkotmánybírák magukra ezt nem tartják kiterjeszhetőnek az Alaptörvény és annak indokolása vonatkozásában? Többszöri végiggondolás után azonban azt az álláspontot láttam helytállóbbnak, hogy általános jelleggel mégis inkább ki kell zárni a rendes bírók jogszabály-értelmezésén túl a 28. cikk parancsát az alkotmánybírók felé. Az alaptörvényi szöveg mellett annak indokolására ne legyen ez kiterjeszhető. Indokom erre az, hogy míg a rendes bírók az élet egy-egy szeletét szabályozó törvényi és más jogszabályi rendelkezések értelmezését végzik, amihez jobban megengedhető az ad hoc törvényhozói szándék és politikai motiváció bevétele az indokolásokon keresztül is, addig a teljes állami jogi életet egységben szabályozó Alaptörvény esetében a koherens rendszerű értelem védelme nem engedheti meg az ad hoc motivációknak teret adó indokolásokhoz kötöttséget.

- [119] A jelen esetben ez azt jelenti, hogy félretelhetőnek tartom a vizsgált alaptörvényi szöveggel szembenálló indokolást. Ennek gondolati következménye, hogy a törvényhozó Országgyűlés számára mint alaptörvényi tilalmat fogom fel a menedékjog megadását azon bevándorlók felé, akik biztonságos országon keresztül érkeznek Magyarország területére. Így az ennek szervezését és segítségét jelentő tevékenységek bűncselekménnyé nyilvánítását alkotmányosnak tudom elismerni.

Budapest, 2019. február 25.

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye

- [120] Álláspontom szerint az indítványozó tekintetében nem áll fenn az Abtv. 26. § (2) bekezdése és az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlata által megkövetelt közvetlen, személyes és aktuális érintettség.
- [121] A támadott Btk. tényállásban foglalt cselekmény elkövetője csak természetes személy lehet, ezért az indítványozó jogi személy tekintetében a fent említett feltételek teljesülése fogalmilag nem állapítható meg. Kétségtelen, hogy amennyiben a Tv.-ben felsorolt személyek egyes cselekményei a vizsgált bűncselekmény törvényi tényállásában foglalt valamely fordulatot megvalósítják, a Tv. alkalmazásával a jogi személynek számolnia kell. Véleményem szerint azonban a Btk. vizsgált rendelkezése és az indítványozó mint jogi személy közötti kapcsolat oly mértékben feltételesnek és közvetettnek tekinthető, ami a közvetlen, személyes és aktuális érintettség fogalmának nem feleltethető meg.
- [122] Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti, hangsúlyozottan kivételes alkotmányjogi panaszok esetében – különösen a mindenkire egyaránt vonatkozó büntető jogszabályok vonatkozásában – az indítványozói érintettség kiterjesztő értelmezésével nem tudok egyetérteni, mivel az az *actio popularis* bizonyos esetekben történő ismételt elismerését jelentené, vagy legalábbis egy ahhoz nagyban hasonlatos (ugyanakkor a jövőre nézve az esetről esetre történő elbírálás révén némileg kiszámíthatatlan, eshetőleges) alkotmánybíróági gyakorlatot alapozhat meg. Ez azon túlmenően, hogy ennek a lehetőségnek a megnyitása nagyfokú bizonytalansága okán az Alkotmánybírósághoz a jövőben ilyen indítvánnyal fordulni kívánó jogkeresők számára sem egyértelműen előnyös, kifejezetten szemben áll az alkotmányozónak az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdéséből és a törvényalkotónak az Abtv. 26. §-ából kiolvasható szándékával is.
- [123] Mindezekre tekintettel véleményem szerint az alkotmányjogi panaszt az indítványozói érintettség hiánya okán vissza kellett volna utasítani.

Budapest, 2019. február 25.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybíróági ügyszám: IV/1564/2018.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2019. évi 36. számában.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 4/2019. (III. 7.) AB HATÁROZATA

a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 66/A. § (1) bekezdésével, valamint a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 38/A. § (1) bekezdésével kapcsolatos alkotmányos követelmény megállapításáról, valamint az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből és XXI. cikk (1) bekezdéséből fakadó mulasztás megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálata tárgyában – *dr. Czine Ágnes, dr. Dienes-Oehm Egon, dr. Juhász Imre, dr. Salamon László és dr. Szívós Mária* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 66/A. § (1) bekezdésének, valamint a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 38/A. § (1) bekezdésének alkalmazásakor az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből és XXI. cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy a környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági hatáskör címzettje döntéshozatala során a környezetvédelmi, illetve természetvédelmi szempontokat ne rendelje egyéb szempontok alá.

2. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja: az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből és XXI. cikk (1) bekezdéséből fakadó mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség áll fenn, mivel a hatályos törvényi szabályozás nem írja elő, hogy az eljáró közigazgatási hatóságnak kifejezett megállapítást kell tennie határozata rendelkező részében az ügy környezet- és természetvédelemre gyakorolt hatásáról.

Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2019. június 30-ig tegyen eleget.

3. Az Alkotmánybíróság a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 66/A. §-a, 92. § (1a) bekezdése és 110/A. § a) pont ae) alpontja és b) pont bb) alpontja, a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 38/A. §-a, 39. § (1) bekezdése és 85. § (1) bekezdés 13. pontja, a területi államigazgatási szervezetrendszer átalakításával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2015. évi VIII. törvény 24. § (6) bekezdése, valamint a környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 71/2015. (III. 30.) Korm. rendelet 9. § (1) bekezdés b) és d) pontja, (2) bekezdése és (3) bekezdés a) és b) pontja, 13. § (1) bekezdés b) és c) pontja, (2) bekezdése és (3) bekezdés a) és b) pontja, 17. § (1) bekezdés a) és b) pontja, 20. § (1) bekezdés c) és d) pontja és (2) bekezdése, 22. § b) pontja, 23. §-a, 26. § (1) bekezdés a) és b) pontja és (2) bekezdése, 27. § (1) bekezdés b) és c) pontja és (2) bekezdése, 11–14. alcímei, 38. § (3)–(4) bekezdése, 39. §-a és 3–4. mellékletei alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

4. Az Alkotmánybíróság az egyes közigazgatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2015. évi VI. törvény 29. § a)–b) és d)–i) pontjai, valamint a területi államigazgatási szervezetrendszer átalakításával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2015. évi VIII. törvény 24. § (5) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Ötvenkét országgyűlési képviselő az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (1) bekezdése alapján jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálatára irányuló indítványt terjesztett elő.

- [2] 1.1. A 2015. július 2-án keltezett, az Alkotmánybírósághoz július 6-án érkezett kérelem arra terjedt ki, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg: a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.) 66/A. §-a, 92. § (1a) bekezdése és 110/A. § a) pont ae) alpontja és b) pont bb) alpontja, a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Tvt.) 38/A. §-a és 39. § (1) bekezdése, 85. § (1) bekezdés 13. pontja, az egyes közigazgatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2015. évi VI. törvény (a továbbiakban: Kttm.) 29. § a)–b) és d)–i) pontjai, a területi államigazgatási szervezetrendszer átalakításával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2015. évi VIII. törvény (a továbbiakban: Tászm.) 24. § (5) és (6) bekezdése, valamint a környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 71/2015. (III. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm.R.) 9. § (1) bekezdés c) és d) pontja, (2) bekezdése és (3) bekezdés a) pontja, 13. § (1) bekezdés c) pontja, (2) bekezdése és (3) bekezdés a) pontja, 17. § (1) bekezdés b) pontja, 20. § (1) bekezdés b) pontja és (2) bekezdése, 22. § a) pont ab) alpontja és b) pont bb) alpontja, 23. §-a, 26. § (1) bekezdés b) pontja és (2) bekezdése, 27. § (1) bekezdés b) pontja és (2) bekezdése, 11–12. és 14. alcímei, 38. § (3)–(4) bekezdései, 39–40. §-a és 3–4. és 10. mellékletei sértik az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdését és XXI. cikkét, ezért azokat semmisítse meg.
- [3] 1.2. Az indítvány lényege szerint a Kttm. és a Tászm. úgy alakította át 2015. április 1-jei hatálybalépéssel a területi közigazgatási szervezetrendszert, hogy az alapvetően kihatott az addig önállóan működő környezetvédelmi és természetvédelmi hatóságokra. A módosító törvények indítvánnyal támadott rendelkezései felszámolták ugyanis azokat a garanciákat, amelyek korábban a környezethasználat önálló hatósági eljárásban való engedélyezéséhez kapcsolódtak. A szabályozást teljessé azonban a Korm.R. sérelmezett szabályai tették, amelyek – a megszűnő környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőségek (ún. zöldhatóságok) helyett – általános elsőfokú környezetvédelmi és természetvédelmi hatóságként azt a kormányhivatalt jelölték ki, amely éppen ebben az időpontban vált közjogi értelemben véve teljesen egységes, szakmai alapon elkülönült, önálló hatáskörrel rendelkező szervezeti egységek nélküli hivatallá.
- [4] A jogalkotó tehát megszüntette a területi hatáskörrel rendelkező zöldhatóságot úgy, hogy a korábban önálló hatáskörök elkülönült gyakorlására semmilyen jogszabályi garanciát nem hagyott, egyben a jövőre nézve a kijelölt környezetvédelmi hatóság hatósági döntése nélkül is lehetővé tette a környezethasználat megkezdését és folytatását akkor, ha a zöldhatóság a környezetvédelmi, természetvédelmi vagy tájvédelmi szempontok érvényesülését más hatóság eljárásában szakkérdésként vizsgálja. Tette mindezt úgy, hogy a védelmi szintet csökkentette. Ezért a fenti rendelkezések sértik az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdését és a XXI. cikkét.
- [5] A sérelem elsősorban a Kvt. 66/A. §-ával és 92. § (1a) bekezdésével, a Tvt. 38/A. §-ával, valamint a hozzájuk kapcsolódó kormányrendeleti kijelölésekkel állt elő az indítvány szerint, amelyek nemcsak egyszerű hatáskörtranszfert valósítottak meg, hanem felszámolták a zöldhatóságok érdemi, az ügy tartalmi kimenetelét meghatározó befolyásoló döntésének kötelezettségét. Azzal ugyanis, hogy az eddig alkalmazott szakhatósági közreműködés helyett megnyílt a lehetőség arra, hogy a zöldhatóságot szakértőként, azaz döntési felelősség nélkül vonja be az eljárásába az egyébként az ügyben eljáró másik hatóság, a törvényalkotó maga hozott létre egy olyan ügykört, amelyben a Kvt. 66. §-a és 92. § (1) bekezdése, valamint a Tvt. 39. § (1) bekezdése 2015. március 31-ig létező garanciái nem érvényesülnek.
- [6] Az országgyűlési képviselők az indítványt az egészséges környezethez való jogot – így különösen az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése részét képező visszalépés tilalmát – értelmező alkotmánybírósági határozatokból származó indokolási részekkel támasztották alá és kitértek arra is, hogy a Kormány szervezetalakítási szabadsága nem terjed ki bármely, más alkotmányos rendelkezésekkel ellentétes és különösen alapjogot sértő szervezeti megoldások alkalmazására, valamint a szervezetalakításnak törvényi szintű korlátai is lehetnek.
- [7] Megjegyezték továbbá azt, hogy „a szabályozási váltás módját is az Alaptörvénnyel ellentétesnek tartjuk, mint-hogy a regionális zöldhatóságok megszüntetésének módja és ütemezése, a felkészülési idő hiánya sem a végrehajtási szintű joganyag megfelelő felülvizsgálatát, sem a szervezeti változást ellensúlyozó – jogszabályi vagy azon kívüli – szakmai garanciák előzetes bevezetését nem tette lehetővé.”
- [8] 2. Az Alkotmánybíróság megkereste a földművelésügyi minisztert, az igazságügyi minisztert, a Miniszterelnökséget vezető minisztert, az Államreform Bizottságot, az alapvető jogok biztosát, az Országos Környezetvédelmi Tanácsot és az Országgyűlés Fenntartható fejlődés bizottságát. Az Alkotmánybíróság figyelembe vette a benyújtott állásfoglalások tartalmát az Indokolás IV. és V. pontjában írtak szerint.

- [9] A WWF Magyarország Alapítvány, a Magyar Madártani és Természetvédelmi Egyesület, valamint a Magyar Természetvédők Szövetsége közös *amicus curiae* véleményt nyújtottak be az Alkotmánybírósághoz. Beérkezett továbbá a jövő nemzedékek szószólójának elvi állásfoglalása is. Az Alkotmánybíróság ezeket is tekintetbe vette a döntéshozatal során.

II.

- [10] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

„P) cikk (1) A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”

„XXI. cikk (1) Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.

(2) Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.

(3) Elhelyezés céljából tilos Magyarország területére szennyező hulladékot behozni.”

„XXIV. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”

„XXVIII. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.

[...]

(7) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

- [11] 2. Az indítvánnyal támadott jogszabályi rendelkezések:

- [12] 2.1. A Kvt. rendelkezései:

„66/A. § (1) A környezethasználatból járó tevékenység engedélyezésére irányuló hatósági eljárásban a környezetvédelmi szempontok érvényesülését szakhatósági közreműködés keretében vagy szakkérdésként kell vizsgálni.

(2) A hatóság a tervezett tevékenység elvégzéséhez nem járulhat hozzá, ha az környezeti elemet veszélyeztetne vagy károsítana.”

„92. § (1a) Az (1) bekezdésben foglalt rendelkezést nem kell alkalmazni, ha a környezetvédelmi, természetvédelmi és tájvédelmi szakkérdést a környezetvédelmi és természetvédelmi hatóság más hatóság eljárásában – jogszabály alapján – szakértőként vizsgálja.”

„110/A. § Felhatalmazást kap a Kormány, hogy rendeletben

a) jelölje ki [...]

ae) a környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági eljárásban szakértőként kirendelhető szerveket, [...]

b) határozza meg [...]

bb) a hatósági eljárásokban vizsgálandó környezetvédelmi és vízvédelmi szakkérdéseket.”

[13] 2.2. A Tvt. rendelkezései:

„38/A. § (1) A védett természeti területre közvetlen kihatással lévő vagy azt közvetlenül érintő eljárásokban a természetvédelmi szempontok érvényesülését szakhatósági eljárás keretében vagy szakkérdésként kell vizsgálni.

(2) A hatóság a tervezett tevékenység elvégzéséhez nem járulhat hozzá, ha az (1) bekezdés szerinti vizsgálat alapján az természeti értéket vagy védett természeti területet veszélyeztetne vagy károsítana.

39. § (1) Védett természeti területre közvetlen kihatással lévő vagy azt közvetlenül érintő hatósági eljárás során a természetvédelmi hatóság – kivéve, ha a tevékenység környezeti hatásvizsgálat- vagy egységes környezethasználati engedélyköteles –, ha a szakhatósági közreműködés törvényben meghatározott eljárási feltételei fennállnak, szakhatóságként működik közre:

a) földrészlet megosztása, alakjának, terjedelmének megváltoztatása;

b) telekalakítás, építés, létesítés és használatbavétel;

c) nyomvonalas létesítmény és földmű építése;

d) ipari, mezőgazdasági, szolgáltatási tevékenység végzéséhez szükséges telep létesítésének engedélyezése során;

e) külön jogszabályban meghatározott esetben az erdészeti, vadászati, halászati hatósági eljárásokban;

f) bányatelek megállapításának, módosításának, az ásványi nyersanyag feltárására, kitermelésére, valamint a meddőhányó hasznosítására, a kitermelés szünetelésére, a bánya bezárására vonatkozó műszak üzemi tervek és a tájrendezési terv jóváhagyásának, továbbá a bányászati létesítmények építésének és üzembe helyezésének engedélyezésekor;

g) termőföld más célú hasznosításának;

h) külön jogszabályban meghatározott veszélyes anyag átszállításának, tárolásának;

i) kormányrendeletben meghatározott esetekben a vízgazdálkodási, vízvédelmi tevékenységek, létesítmények engedélyezésekor.”

85. § (1) Felhatalmazást kap a Kormány, hogy rendeletben szabályozza [...]

13. a természetvédelmi eljárások során vizsgálandó szakkérdéseket és más hatósági eljárásban vizsgálandó természetvédelmi szakkérdéseket.”

[14] 2.3. A Kttm. – 2015. április 1-jéig hatályos – rendelkezései:

„29. § Hatályát veszti a Khtv.

a) 3. alcíme,

b) 7. §-a, [...]

d) 7. alcíme,

e) 15. § (2)–(4) bekezdése,

f) 20. § b) pontja,

g) 20/B. §-ában az – a járási szakigazgatási szerv esetében a járási szakigazgatási szerv vezetője véleményének kikérését követően – szövegrész,

h) 20/F. §-a,

i) 21. § b) pontja.”

[15] 2.4. A Tászm. rendelkezései, amelyek közül a 24. § (5) bekezdés 2017. december 31-ig volt hatályos. A (6) bekezdés jelenleg is hatályban van.

„24. § (5) A 2015. április 1-jét megelőzően indult ügyben folyamatban lévő szakhatósági eljárás 2015. április 1-jén a törvény erejénél fogva egyesül azzal az eljárással, amelyben a szakhatóság megkeresésére sor került, ha a szakhatósági eljárásban vizsgálandó szakkérdést a 2015. április 1-jén hatályos jogszabályok alapján az ügyben hatáskörrel rendelkező hatóság szakhatósági közreműködés nélkül a saját eljárásában vizsgálja. Az eljárások egyesítésére egyebekben a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 33/B. §-a alkalmazandó azzal, hogy az egyesítés nem érinti a 2015. április 1. előtt végzett eljárási cselekmények hatályát és a megkezdett határidőket.

(6) A 2015. április 1-jét megelőzően előzetes szakhatósági állásfoglalás iránt indult eljárást meg kell szüntetni, ha a szakhatósági eljárásban vizsgálandó szakkérdést a 2015. április 1-jén hatályos jogszabályok alapján az ügyben hatáskörrel rendelkező hatóság szakhatósági közreműködés nélkül a saját eljárásában vizsgálja. Az előzetes szakhatósági eljárásért megfizetett illetéket vagy igazgatási szolgáltatási díjat vissza kell téríteni annak, aki azt megfizette. A visszatérítés iránt a 2015. április 1-jén hatályos jogszabályok alapján az ügyben hatáskörrel rendelkező hatóság intézkedik.”

[16] 2.5. A Korm.R. rendelkezései az indítvány elbírálásakor hatályos normaszöveg szerint:

„9. § (1) A Kormány környezetvédelmi hatóságként

[...]

b) a Pest Megyei Kormányhivatalt,

c)

d) a megyei kormányhivatal (a továbbiakban: kormányhivatal) járási hivatalát,

[...]

jelöli ki.

(2) Környezetvédelmi hatóságként – ha kormányrendelet másként nem rendelkezik – a területi környezetvédelmi hatóság jár el.

(3) Kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában

a) az elsőfokon eljáró környezetvédelmi hatóság a területi környezetvédelmi hatóság,

b) a másodfokon eljáró környezetvédelmi hatóság az országos környezetvédelmi hatóság.”

„13. § (1) A Kormány természetvédelmi hatóságként

[...]

b) a Pest Megyei Kormányhivatalt,

c) a kormányhivatal járási hivatalát,

[...]

jelöli ki.

(2) Természetvédelmi hatóságként - ha kormányrendelet másként nem rendelkezik - a területi természetvédelmi hatóság jár el.

(3) Kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában

a) az elsőfokon eljáró természetvédelmi hatóság a területi természetvédelmi hatóság,

b) a másodfokon eljáró természetvédelmi hatóság az országos természetvédelmi hatóság.”

„17. § (1) A Tvt. 80. § (2) bekezdése szerinti természetvédelmi hatóságként

a) az országos természetvédelmi hatóság,

b) a területi természetvédelmi hatóság

[...]

jár el.”

„20. § (1) A Kormány környezetvédelmi igazgatási szervként

[...]

b) a hulladékgazdálkodásért felelős minisztert,

c) az országos környezetvédelmi hatóságot,

d) a területi környezetvédelmi hatóságot,

[...]

jelöli ki.

(2) Környezetvédelmi igazgatási szervként - ha kormányrendelet másként nem rendelkezik - a területi környezetvédelmi hatóság jár el.”

„22. § A Kvt. 49. § (3) bekezdésében foglalt környezetvédelmi igazgatási szervként

b) az Országos Környezetvédelmi Információs Rendszer működtetése vonatkozásában a feladatköréhez tartozó ügyekben

ba) országos illetékességgel az országos környezetvédelmi hatóság,

bb) a 8/A. § (1) bekezdése szerinti területi környezetvédelmi hatóság jár el.”

„23. § A levegő védelméről szóló 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet 14. § (4) bekezdése, 15. § (3) bekezdése, 16. §-a, 17. §-a és 18. § (1) bekezdésében meghatározott igazgatási feladatokat a 4. melléklet 2. pontjában kijelölt területi környezetvédelmi hatóság látja el.”

„26. § (1) A Kormány környezetvédelmi szakhatóságként

a) a Pest Megyei Kormányhivatalt, valamint

b) a területi környezetvédelmi hatóságot

jelöli ki.

(2) Környezetvédelmi szakhatóságként – ha kormányrendelet másként nem rendelkezik – a területi környezetvédelmi hatóság jár el.”

„27. § (1) A Kormány természetvédelmi szakhatóságként

[...]

b) az országos természetvédelmi hatóságot,

c) a területi természetvédelmi hatóságot,

[...]

jelöli ki.

(2) Természetvédelmi szakhatóságként – ha kormányrendelet másként nem rendelkezik – a területi természetvédelmi hatóság jár el.”

„11. A környezetvédelmi hatóság eljárásaiban vizsgálandó szakkérdések és a közreműködő szakhatóságok kijelölése, szakértő igénybevétele

28. § (1) A területi környezetvédelmi hatóság elsőfokon az 5. melléklet I. táblázatában meghatározott szakkérdéseket is vizsgálja, ha az 5. melléklet I. táblázata szerinti előzetes vizsgálati, környezeti hatásvizsgálati, egységes környezethasználati engedélyezési eljárásban, az összevont eljárásban valamint az egységes környezethasználati engedélynek a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet 20/A. § (4) és (6) bekezdése szerinti felülvizsgálatára irányuló eljárásban (a továbbiakban: felülvizsgálati eljárásban) az 5. melléklet I. táblázatában megjelölt feltételek fennállnak.

(2) Az előzetes vizsgálati, környezeti hatásvizsgálati, egységes környezethasználati engedélyezési eljárásban, az összevont eljárásban, valamint a felülvizsgálati eljárásban, ha elsőfokon a szakkérdést a kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatala, vagy a kormányhivatal vizsgálta, a másodfokon eljáró környezetvédelmi hatóság az 5. melléklet I. táblázatában megjelölt feltételek fennállása esetén az 5. melléklet I. táblázatában meghatározott szakkérdést is vizsgálja, melynek eldöntéséhez – szakértő igénybevétele esetén – az 5. melléklet I. táblázatában meghatározott szervet rendeli ki szakértőként.

(3) A Kormány az előzetes vizsgálati, környezeti hatásvizsgálati, egységes környezethasználati engedélyezési eljárásban, az összevont eljárásban, valamint a felülvizsgálati eljárásban az 5. melléklet II. táblázatában megjelölt feltételek esetén az 5. melléklet II. táblázatában meghatározott hatóságokat jelöli ki szakhatóságként.

(4) Az előzetes vizsgálati, környezeti hatásvizsgálati, egységes környezethasználati engedélyezési eljárásban, az összevont eljárásban valamint a felülvizsgálati eljárásban hozott határozatot a megyei katasztrófavédelmi igazgatósággal, a főváros területén a Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatósággal is közölni kell.

29. § (1) A területi környezetvédelmi hatóság elsőfokon a 6. melléklet I. táblázatában meghatározott szakkérdéseket is vizsgálja, ha a 6. melléklet I. táblázata szerinti környezetvédelemmel összefüggő eljárásokban a 6. melléklet I. táblázatában megjelölt feltételek fennállnak.

(2) A 6. melléklet I. táblázata szerinti környezetvédelmi eljárásokban, ha elsőfokon a szakkérdést a kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatala, vagy a kormányhivatal vizsgálta, a másodfokon eljáró környezetvédelmi hatóság a 6. melléklet I. táblázatában megjelölt feltételek fennállása esetén a 6. melléklet I. táblázatában meg-

határozott szakkérdést is vizsgálja, amelynek eldöntéséhez – szakértő igénybevétele esetén – a 6. melléklet I. táblázatában meghatározott szervet rendeli ki szakértőként.

(3) A Kormány a 6. melléklet II. táblázata szerinti környezetvédelmi eljárásokban a 6. melléklet II. táblázatában megjelölt feltételek fennállása esetén a 6. melléklet II. táblázatában meghatározott hatóságokat jelöli ki szakhatósággként.

30. § (1) Az országos környezetvédelmi hatóság, illetve a területi környezetvédelmi hatóság elsőfokon a 7. melléklet I. táblázatában meghatározott szakkérdéseket is vizsgálja, ha a 7. melléklet I. táblázata szerinti hulladékgazdálkodással összefüggő eljárásokban a 7. melléklet I. táblázatában megjelölt feltételek fennállnak.

(2) A 7. melléklet I. táblázata szerinti hulladékgazdálkodással összefüggő eljárásokban, ha elsőfokon a szakkérdést a kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatala, vagy a kormányhivatal vizsgálta, a másodfokon eljáró környezetvédelmi hatóság a 7. melléklet I. táblázatában megjelölt feltételek esetén a 7. melléklet I. táblázatában meghatározott szakkérdést is vizsgálja.

(3) A Kormány a 7. melléklet II. táblázata szerinti hulladékgazdálkodással összefüggő eljárásokban a 7. melléklet II. táblázatában megjelölt feltételek esetén a 7. melléklet II. táblázatában meghatározott hatóságokat jelöli ki szakhatósággként.

31. § (1) Az országos környezetvédelmi hatóság, illetve a területi környezetvédelmi hatóság elsőfokon a 8. melléklet I. táblázatában meghatározott szakkérdéseket is vizsgálja, ha a 8. melléklet I. táblázata szerinti, a nem veszélyes hulladék kereskedelme, közvetítése, szállítása, gyűjtése, előkezelése, tárolása, hasznosítása, ártalmatlanítása engedélyezésével összefüggő eljárásokban a 8. melléklet I. táblázatában megjelölt feltételek fennállnak.

(2) A 8. melléklet I. táblázata szerinti, a nem veszélyes hulladék kereskedelme, közvetítése, szállítása, gyűjtése, előkezelése, tárolása, hasznosítása, ártalmatlanítása engedélyezése iránti eljárásokban, ha elsőfokon a szakkérdést a kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatala, vagy a kormányhivatal vizsgálta, a másodfokon eljáró környezetvédelmi hatóság a 8. melléklet I. táblázatában megjelölt feltételek esetén a 8. melléklet I. táblázatában meghatározott szakkérdést is vizsgálja, amelynek eldöntéséhez – szakértő igénybevétele esetén – a 8. melléklet I. táblázatában meghatározott szervet rendeli ki szakértőként.

(3) A Kormány a 8. melléklet II. táblázata szerinti, a nem veszélyes hulladék kereskedelme, közvetítése, szállítása, gyűjtése, előkezelése, tárolása, hasznosítása, ártalmatlanítása engedélyezése iránti eljárásokban a 8. melléklet II. táblázatában megjelölt feltételek esetén a 8. melléklet II. táblázatában meghatározott hatóságokat jelöli ki szakhatósággként.

(4) Az (1) bekezdés szerinti eljárásban hozott határozatot a megyei katasztrófavédelmi igazgatósággal, a főváros területén a Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatósággal közölni kell.”

„12. A természetvédelmi hatóság eljárásában vizsgálандó szakkérdések és a közreműködő szakhatóságok kijelölése, szakértő igénybevétele

32. § Ha kormányrendelet eltérően nem rendelkezik, a területi természetvédelmi hatóság szakkérdés vizsgálatával kapcsolatos feladatkörében, vagy a 27. § szerinti hatóság a természet és a táj védelmére vonatkozó nemzeti és közösségi jogi követelményeknek való megfelelés elbírálására vonatkozó szakhatósági feladatkörében azt vizsgálja, hogy az engedélyeztetni kívánt tevékenység, építmény, létesítmény megfelel-e

a) a védett természeti értékek és területek megőrzése, fenntartása, fejlesztése, helyreállítása, kiemelt oltalmuk biztosítása,

b) a közösségi és a kiemelt közösségi jelentőségű fajok, továbbá élőhelytípusok kedvező természetvédelmi helyzetének megőrzése, fenntartása, fejlesztése és helyreállítása, a Natura 2000 területek egységességének biztosítása, valamint

c) a természeti értékek és területek, a tájak és az egyedi tájértékek, valamint azok természeti rendszereinek, jellegzetességének, biológiai sokféleségének, természetes vagy természetközeli állapotának megőrzése, fenn tartható használatának és helyreállításának elősegítése

jogszabályokban és az Európai Unió általános hatályú, közvetlenül alkalmazandó jogi aktusában rögzített követelményeinek.

33. § (1) A területi természetvédelmi hatóság elsőfokon a 9. melléklet I. táblázatában meghatározott szakkérdéseket is vizsgálja, ha a 9. melléklet I. táblázat szerinti természetvédelemmel összefüggő eljárásokban a 9. melléklet I. táblázatában megjelölt feltételek fennállnak.

(2) A 9. melléklet I. táblázata szerinti természetvédelemmel összefüggő eljárásokban, ha elsőfokon a szakkérdést a kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatala vagy a kormányhivatal vizsgálta, a másodfokon eljáró

természetvédelmi hatóság a 9. melléklet I. táblázatában megjelölt feltételek esetén a 9. melléklet I. táblázatában meghatározott szakkérdést is vizsgálja, amelynek eldöntéséhez – szakértő igénybevétele esetén – a 9. melléklet I. táblázatában meghatározott szervet rendeli ki szakértőként.

(3) A Kormány a 9. melléklet II. táblázata szerinti természetvédelemmel összefüggő eljárásokban a 9. melléklet II. táblázatában megjelölt feltételek esetén a 9. melléklet II. táblázatában meghatározott hatóságokat szakhatóságként jelöli ki.

(4) A különösen és közepesen veszélyes állat országba való behozatalához az Európai Unió jogi aktsaiban teljeskörűen nem szabályozott állatfajok esetében a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal jogszabályban meghatározott előzetes állategészségügyi engedélye is szükséges.”

„13. Az országos környezetvédelmi és természetvédelmi hatóság feladatai

34. § Az országos környezetvédelmi és természetvédelmi hatóság állami alaptevékenysége körében

a) szolgáltatja a miniszter, hulladékgazdálkodás tekintetében a hulladékgazdálkodásért felelős miniszter által kért, a kormányzati munka ellátásához szükséges, tevékenysége során keletkezett adatokat;

b) elemzi és értékeli a feladat- és hatáskörét érintő jogszabályok végrehajtását;

c) véleményezi a feladat- és hatáskörét érintő jogszabálytervezeteket;

d) hatósági feladatai során önállóan, egyéb feladatoknál pedig a miniszter, hulladékgazdálkodás tekintetében a hulladékgazdálkodásért felelős miniszter felkérése alapján közreműködik a nemzetközi feladatok végrehajtásában;

e) koordinálja a határokon áttérjedő környezeti hatásokkal kapcsolatos hatósági feladatokat;

f)

g) ellátja a továbbképzési feladatokat és

h) összegyűjti és az Országos Környezetvédelmi Információs Rendszer rendelkezésére bocsátja az annak működéséhez szükséges – feladatkörével összefüggő – adatokat, továbbá együttműködik más ellenőrző és információs rendszerekkel.”

„14. A területi környezetvédelmi és természetvédelmi hatóság feladatai

35. § (1) A területi környezetvédelmi és természetvédelmi hatóság állami alaptevékenysége körében

a) összegyűjti és az Országos Környezetvédelmi Információs Rendszer rendelkezésére bocsátja az annak működéséhez szükséges – feladatkörével összefüggő – adatokat, továbbá együttműködik más ellenőrző és információs rendszerekkel;

b) közreműködik a nemzetközi feladatok végrehajtásában;

c) véleményezi a kiemelt térségre és a megyére készülő területfejlesztési koncepciót és programot, valamint területrendezési tervet, továbbá a településrendezési eszközöket;

d) hozzáférhetővé teszi a környezet állapotáról szerzett adatokat, és megfelelő tájékoztatást ad azokról;

e) részt vesz a környezeti tudat- és szemléletformáló feladatok ellátásában.

(2) A területi környezetvédelmi hatóság a levegőtisztaság-védelmi emisszió mérés, a mobil mérőegységekkel elvégezhető levegőminőségi mérés és zajmérés vonatkozásában a 8/A. § szerinti általános illetékességi területére a hatósági ellenőrzési terv előkészítése céljából az ellenőrzési időszakot megelőző 30. napig hatósági mérési tervet készít. A hatósági mérési terv – a 2. melléklet szerint – az adott területen a regionális laboratóriumot üzemeltető megyei kormányhivatal bevonásával és jóváhagyásával készül.

(3)

(4) A vízvédelmi hatóság, valamint a vízvédelmi és vízügyi igazgatási szerv részére a 22. § a) pont ab) alpontja szerinti területi környezetvédelmi hatóság biztosítja az (1) bekezdés a) pontja és a 36. § szerinti rendszerben rögzített, a vizekre vonatkozó adatokhoz történő hozzáférést.

(5) A vízvédelmi hatósági és a vízügyi igazgatási tevékenység ellátáshoz szükséges a 36. § b) és c) pontja szerinti feladatok finanszírozása – a hivatalból indult és kötelezettséget megállapító határozattal záruló hatósági eljárások kivételével – önköltségi alapon, a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter és a vízvédelemért, illetve vízügyi igazgatási szervek irányításáért felelős miniszter közötti megállapodásban foglaltak szerint történik. A hivatalból indult és kötelezettséget megállapító határozattal záruló hatósági eljárások esetében a 36. § b) és c) pontja szerinti tevékenység költségét – a környezetvédelmi és vízügyi hatósági eljárás során felmerülő egyéb eljárási költségekről szóló kormányrendelet szerint – a kötelezett viseli.”

„38. § (3) A területi környezetvédelmi és természetvédelmi hatóság által kiadott szakhatósági állásfoglalások tekintetében szakhatóságként másodfokon az országos környezetvédelmi és természetvédelmi hatóság jár el.

(4) Abban a másodfokú eljárásban, amelyben az eljáró hatóság környezetvédelmi és természetvédelmi szakkérdés eldöntéséhez szakértőt vesz igénybe, ha

a) a fővárosi és megyei kormányhivatal eljárásában a szakkérdést elsőfokon a kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatala vizsgálta, másodfokú eljárásban szakértőként a környezetvédelmi és természetvédelmi hatáskörében eljáró kormányhivatalt,

b) a szakkérdést elsőfokon a kormányhivatal vizsgálta, másodfokú eljárásban szakértőként az OKTF-et kell kirendelni.”

„39. § A területi természetvédelmi hatóság által folytatott természetvédelmi hatósági eljárás, szakhatósági közreműködés vagy szakkérdés vizsgálata során, ha a döntéshez vagy a tényállás tisztázásához olyan adat, illetve tény ismerete szükséges, amellyel állami alaptevékenysége köréhez kapcsolódóan a területi természetvédelmi hatóság illetékességi területén működő NPI vagy a Herman Ottó Intézet Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság rendelkezik, a területi természetvédelmi hatóság megkeresi az említett szervet.”

[17] „3. melléklet a 71/2015. (III. 30.) Korm. rendelethez

A területi környezetvédelmi és természetvédelmi hatóságok különös illetékessége

1. Terület alapján meghatározott különös illetékesség:

	A	B
1.	Területi környezetvédelmi és természetvédelmi hatóság	Különös illetékességi terület
2.	Veszprém Megyei Kormányhivatal Veszprémi Járási Hivatala	a Balaton vízfelülete és a Balaton parti településeknek a tó medrébe (jogi partvonalával határolt területébe) nyúló, medréhez tartozó közigazgatási területe
3.	Pest Megyei Kormányhivatal Érdi Járási Hivatala	A Tvt. 51. § (1) bekezdésében foglalt természetvédelmi hatósággként 1. Budapest főváros, 2. Pest megye, 3. Nógrád megye, 4. Győr-Moson-Sopron megye, 5. Komárom-Esztergom megye, 6. Vas megye, 7. Veszprém megye, 8. Zala megye, 9. Somogy megye, 10. Fejér megye, 11. Tolna megye, 12. Baranya megye közigazgatási területe
4.	Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Miskolci Járási Hivatala	A Tvt. 51. § (1) bekezdésében foglalt természetvédelmi hatósággként 1. Borsod-Abaúj-Zemplén megye, 2. Szabolcs-Szatmár-Bereg megye, 3. Hajdú-Bihar megye, 4. Jász-Nagykun-Szolnok megye, 5. Békés megye, 6. Csongrád megye, 7. Bács-Kiskun megye, 8. Heves megye közigazgatási területe

2. Ügytípus alapján meghatározott különös illetékesség:

	A	B
1.	Területi környezetvédelmi és természetvédelmi hatóság	Különös illetékességi ügytípus
2.	Pest Megyei Kormányhivatal Érdi Járási Hivatala	A védelemben részesülő állatfajok egyedének tartására, hasznosítására, bemutatására irányuló eljárás során solymász-madarak esetében [a védett állatfajok védelmére, tartására, hasznosítására és bemutatására vonatkozó részletes szabályokról szóló 348/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 17. § (2) bekezdés a) pont; 19. § (3) bekezdés] Eredetigazolás kiállítására vonatkozó eljárás [a veszélyeztetett vadon élő állat- és növényfajok nemzetközi kereskedelmét szabályozó nemzetközi és európai közösségi jogi aktusok végrehajtásának egyes szabályairól szóló 292/2008. (XII. 10.) Korm. rendelet 6. § (4) bekezdés a) pontja]
3.	Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal Szolnoki Járási Hivatala	A sajátos építményszakág körébe tartozó honvédelmi és katonai célú építményekkel összefüggő környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági ügyek
4.	Baranya Megyei Kormányhivatal Pécsi Járási Hivatala	Kiemelt létesítményekkel kapcsolatos környezetvédelmi hatósági ügyek [az atomenergia alkalmazása során a levegőbe és vízbe történő radioaktív kibocsátásokról és azok ellenőrzéséről szóló 15/2001. (VI. 6.) KöM rendelet 2. § i) pontja szerinti kiemelt létesítmények (atomerőmű, kísérleti és tanreaktor, uránbánya, radioaktív hulladéktároló, A-szintű izotóplaboratórium, kiégett fűtőelem-tároló)]

[18] „4. melléklet a 71/2015. (III. 30.) Korm. rendelethez

Környezetvédelmi igazgatási szervek különös illetékességi területe

1.1. Terület alapján meghatározott különös illetékesség

	A	B
1.	Területi környezetvédelmi hatóság	Különös illetékességi terület
2.	Fejér Megyei Kormányhivatal Székesfehérvári Járási Hivatala	a Balaton vízfelülete és a Balaton parti településeknek a tó medrébe (jogi partvonalával határolt területébe) nyúló, medréhez tartozó közigazgatási területe

1.2. A vizsgálat típusához kötött különös illetékesség

1.2.1. A területi környezetvédelmi hatóság illetékességi területe környezeti zajmérések végzésének vonatkozásában

	A	B
1.	Területi környezetvédelmi hatóság	Illetékességi terület (megye)
2.	Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Győri Járási Hivatala	a honvédelmi és katonai célú építmények zajkibocsátásának vizsgálata kivételével: Győr-Moson-Sopron megye Komárom-Esztergom megye

3.	Vas Megyei Kormányhivatal Szombathelyi Járási Hivatala	a honvédelmi és katonai célú építmények zajkibocsátásának vizsgálata kivételével: Vas megye Zala megye
4.	Fejér Megyei Kormányhivatal Székesfehérvári Járási Hivatala	a honvédelmi és katonai célú építmények zajkibocsátásának vizsgálata kivételével: Fejér megye Tolna megye Veszprém
5.	Baranya Megyei Kormányhivatal Pécsi Járási Hivatala	a honvédelmi és katonai célú építmények zajkibocsátásának vizsgálata kivételével: Baranya megye Somogy megye
6.	Pest Megyei Kormányhivatal Érdi Járási Hivatala	a honvédelmi és katonai célú építmények zajkibocsátásának vizsgálata kivételével: Budapest Pest megye Nógrád megye
7.	Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Debreceni Járási Hivatala	a honvédelmi és katonai célú építmények zajkibocsátásának vizsgálata kivételével: Hajdú-Bihar megye
8.	Békés Megyei Kormányhivatal Békéscsabai Járási Hivatala	a honvédelmi és katonai célú építmények zajkibocsátásának vizsgálata kivételével: Békés megye
9.	Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal Nyíregyházi Járási Hivatala	a honvédelmi és katonai célú építmények zajkibocsátásának vizsgálata kivételével: Szabolcs-Szatmár-Bereg megye
10.	Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Miskolci Járási Hivatala	a honvédelmi és katonai célú építmények zajkibocsátásának vizsgálata kivételével: Borsod-Abaúj-Zemplén megye Heves megye
11.	Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal Szolnoki Járási Hivatala	a honvédelmi és katonai célú építmények vonatkozásában az ország egész területe: Jász-Nagykun-Szolnok megye
12.	Csongrád Megyei Kormányhivatal Szegedi Járási Hivatala	a honvédelmi és katonai célú építmények zajkibocsátásának vizsgálata kivételével: Csongrád megye Bács-Kiskun megye

1.2.2. A regionális laboratóriumot üzemeltető megyei kormányhivatal, illetve a területi környezetvédelmi hatóság illetékességi területe környezeti rezgésmérések végzésének vonatkozásában

	A	B
1.	Regionális laboratóriumot üzemeltető megyei kormányhivatal/ Területi környezetvédelmi hatóság	Illetékességi terület (megye)
2.	Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal	Hajdú-Bihar megye, Békés megye, Szabolcs-Szatmár-Bereg megye, Borsod-Abaúj-Zemplén megye, Heves megye, Jász-Nagykun-Szolnok megye, Csongrád megye
3.	Fejér Megyei Kormányhivatal	Győr-Moson-Sopron megye, Komárom-Esztergom megye, Vas megye, Zala megye, Fejér megye, Tolna megye, Veszprém megye, Baranya megye, Somogy megye, Bács-Kiskun megye
4.	Pest Megyei Kormányhivatal Érdi Járási Hivatala	Budapest, Pest megye, Nógrád megye

1.2.3 A radiológiai vizsgálatokat valamennyi környezeti elem vonatkozásában országos illetékességi területtel a Baranya Megyei Kormányhivatal végzi.

- [19] 2. A levegő védelméről szóló 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet 14. § (4) bekezdésében, 15. § (3) bekezdésében, 16. §-ában, 17. §-ában és 18. § (1) bekezdésében meghatározott igazgatási feladatokat ellátó járási hivatalok

	A	B
1.	Területi környezetvédelmi hatóság	a feladatellátás területi lehatárolása a légszennyezettségi agglomerációk és zónák kijelöléséről szóló 4/2002. (X. 7.) KvVM rendelet 1. számú mellékletében kijelölt zónák és agglomerációk alapján
2.	Baranya Megyei Kormányhivatal Pécsi Járási Hivatala	a) a »6. Pécs környéke« légszennyezettségi zóna, b) a »10. Az ország többi területe« légszennyezettségi zónából Baranya megye közigazgatási területe,
3.	Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Kecskeméti Járási Hivatala	a) a »10. Az ország többi területe« légszennyezettségi zónából Bács-Kiskun megye közigazgatási területe, b) a »11. Kijelölt városok« légszennyezettségi zónából Baja és Kecskemét közigazgatási területe
4.	Békés Megyei Kormányhivatal Békéscsabai Járási Hivatala	a) a »10. Az ország többi területe« légszennyezettségi zónából Békés megye közigazgatási területe, b) a »11. Kijelölt városok« légszennyezettségi zónából Békéscsaba közigazgatási területe
5.	Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Miskolci Járási Hivatala	a) a »8. Sajó Völgye« légszennyezettségi zóna, b) a »10. Az ország többi területe« légszennyezettségi zónából Borsod-Abaúj-Zemplén megye közigazgatási területe

6.	Csongrád Megyei Kormányhivatal Szegedi Járási Hivatala	a) a »10. Az ország többi területe« légszennyezettségi zónából Csongrád megye közigazgatási területe, b) a »11. Kijelölt városok« légszennyezettségi zónából Szeged közigazgatási területe
7.	Fejér Megyei Kormányhivatal Székesfehérvári Járási Hivatala	a) az »5. Dunaújváros környéke« légszennyezettségi zóna, b) a »4. Székesfehérvár-Veszprém« légszennyezettségi zónából Fejér megye közigazgatási területe c) a »10. Az ország többi területe« légszennyezettségi zónából Fejér megye közigazgatási területe,
8.	Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Győri Járási Hivatala	a) a »2. Győr-Mosonmagyaróvár« légszennyezettségi zóna, b) a »10. Az ország többi területe« légszennyezettségi zónából Győr-Moson-Sopron megye közigazgatási területe, c) a »11. Kijelölt városok« légszennyezettségi zónából Sopron közigazgatási területe
9.	Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Debreceni Járási Hivatala	a) a »9. Debrecen környéke« légszennyezettségi zóna, b) a »10. Az ország többi területe« légszennyezettségi zónából Hajdú-Bihar megye közigazgatási területe
10.	Heves Megyei Kormányhivatal Egri Járási Hivatala	a) a »10. Az ország többi területe« légszennyezettségi zónából Heves megye közigazgatási területe, b) a »11. Kijelölt városok« légszennyezettségi zónából Eger közigazgatási területe
11.	Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal Szolnoki Járási Hivatala	a) a »10. Az ország többi területe« légszennyezettségi zónából Jász-Nagykun-Szolnok megye közigazgatási területe, b) a »11. Kijelölt városok« légszennyezettségi zónából Szolnok közigazgatási területe
12.	Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal Tatabányai Járási Hivatala	a) a »3. Komárom-Tatabánya-Esztergom« légszennyezettségi zóna, b) a »10. Az ország többi területe« légszennyezettségi zónából Komárom-Esztergom megye közigazgatási területe,
13.	Nógrád Megyei Kormányhivatal Salgótarjáni Járási Hivatala	a) a »10. Az ország többi területe« légszennyezettségi zónából Nógrád megye közigazgatási területe, b) a »11. Kijelölt városok« légszennyezettségi zónából Salgótarján közigazgatási területe
14.	Pest Megyei Kormányhivatal Érdi Járási Hivatala	a) az »1. Budapest és környéke« légszennyezettségi agglomeráció területe, b) a »10. Az ország többi területe« légszennyezettségi zónából Pest megye közigazgatási területe,
15.	Somogy Megyei Kormányhivatal Kaposvári Járási Hivatala	a) a »10. Az ország többi területe« légszennyezettségi zónából Somogy megye közigazgatási területe, b) a »11. Kijelölt városok« légszennyezettségi zónából Kaposvár közigazgatási területe
16.	Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal Nyíregyházi Járási Hivatala	a) a »10. Az ország többi területe« légszennyezettségi zónából Szabolcs-Szatmár-Bereg megye közigazgatási területe, b) a »11. Kijelölt városok« légszennyezettségi zónából Nyíregyháza közigazgatási területe
17.	Tolna Megyei Kormányhivatal Szekszárdi Járási Hivatala	a) a »10. Az ország többi területe« légszennyezettségi zónából Tolna megye közigazgatási területe

18.	Vas Megyei Kormányhivatal Szombathelyi Járási Hivatala	a) a »10. Az ország többi területe« légszennyezettségi zónából Vas megye közigazgatási területe, b) a »11. Kijelölt városok« légszennyezettségi zónából Szombathely közigazgatási területe
19.	Veszprém Megyei Kormányhivatal Veszprémi Járási Hivatala	a) a »4. Székesfehérvár-Veszprém« légszennyezettségi zónából Veszprém megye közigazgatási területe, b) a »10. Az ország többi területe« légszennyezettségi zónából Veszprém megye közigazgatási területe, c) a »11. Kijelölt városok« légszennyezettségi zónából Ajka közigazgatási területe
20.	Zala Megyei Kormányhivatal Zalaegerszegi Járási Hivatala	a) a »10. Az ország többi területe« légszennyezettségi zónából Zala megye közigazgatási területe, b) a »11. Kijelölt városok« légszennyezettségi zónából Zalaegerszeg közigazgatási területe

"

III.

- [20] Az Alkotmánybíróság a támadott normát az indítványban felhívott alaptörvényi rendelkezések sérelme szempontjából vizsgálja felül. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy az indítvány kielégíti-e az Abtv.-ben lefektetett kritériumokat, és megállapította, hogy a kérelem részben alkalmas az érdemi vizsgálatra az alábbiak szerint.
- [21] 1. Az Alkotmánybíróság először azt tekintette át, hogy a sérelmezett rendelkezések a hatályos jog részét képeztek-e még az indítvány elbírálásakor. Az Abtv. általános szabálya értelmében, ha az Alkotmánybíróság a 24. § szerinti eljárásában a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti [Abtv. 41. § (1) bekezdés]. Az Abtv. 41. § (3) bekezdése azt biztosítja, hogy az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezett jogszabály vagy jogszabályi rendelkezése alaptörvény-ellenességét is megállapíthassa, ha azt konkrét esetben még alkalmazni kellene.
- [22] 1.1. A Kvt. és a Tvt. támadott szabályait – egy mondat végi központosítás változása (pont helyett pontosvessző a Tvt. 85. § (1) bekezdés 13. pontja végén) és egy mondat végi kötőszó törlése (a „továbbá” elhagyása a Kvt. 110/A. § a) pont ae) alpontja végéről) kivételével – nem érintette módosítás az indítvány érkezése óta. Tartalmilag tehát változatlanok az alkotmányossági felülvizsgálat tárgyát képező rendelkezések a Kvt.-ben és a Tvt.-ben. Ezek azt teszik lehetővé, hogy a Kvt. 66/A. § (1) bekezdésében, valamint a Tvt. 38/A. § (1) bekezdésében meghatározott eljárásokban a környezetvédelmi, illetve a természetvédelmi szempontok érvényesülését szakhatósági közreműködés keretében vagy szakkérdésként vizsgálják a hatóságok. Az indítvány azokat a jelenleg is hatályos szabályokat sérelmezi, amelyek a szakhatósági közreműködés alternatívájaként a szakkérdés vizsgálatát iktatták törvénybe. Hatályon kívül helyezés e körben tehát nem képezte az érdemi vizsgálat akadályát.
- [23] 1.2. Ezt követően az Alkotmánybíróság azzal foglalkozott, hogy időközben történtek-e olyan jogszabály-módosítások, amelyek okafogyottá tették volna az indítvány azon elemét, amely túlmutat a szakhatósági eljárás alternatívá válásán.
- [24] A 2015. április 1-jén bekövetkező támadott módosítások a megszűnő környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőségek helyett – „általános” elsőfokú környezetvédelmi és természetvédelmi hatóságként – a kormányhivatalt jelölték ki. A 10 környezetvédelmi és természetvédelmi felügyelőség a székhelyük alapján 10 megyei kormányhivatalba (Pest megye, Baranya, Borsod-Abaúj-Zemplén, Csongrád, Fejér, Győr-Moson-Sopron, Hajdú-Bihar, Jász-Nagykun-Szolnok, Szabolcs-Szatmár, Vas) került integrálásra, majd a Békés Megyei Kormányhivatalban is kialakítottak egy környezetvédelmi és természetvédelmi főosztályt. Összességében tehát 11 kormányhivatalban jött létre környezetvédelmi és természetvédelmi szervezeti egység. Országos hatóság-

ként másodfokon az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség (a továbbiakban: OKTF) járt el továbbra is, azaz az integráció az országos szervet eredetileg nem érintette.

- [25] Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy a központi hivatalok felülvizsgálatával és a járási (fővárosi kerületi) hivatalok megerősítésével összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 379/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet, valamint a központi hivatalok felülvizsgálatával és a járási (fővárosi kerületi) hivatalok megerősítésével összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 473/2016. (XII. 27.) Korm. rendelet 2017. január 1-jei hatállyal módosította a környezetvédelmi és természetvédelmi hatóságok 2015. április 1-jével kialakított szervezeti rendszerét és hatásköri szabályait.
- [26] A módosításokból kiemelendő, hogy a Korm.R., amely különösen a feladat- és hatáskörök telepítéséről rendelkezik, ezt követően már nem intézményesíti az OKTF-et. Helyébe országos illetékességű környezetvédelmi és természetvédelmi hatósággént a Pest Megyei Kormányhivatal lépett. Ezzel egyidejűleg a területi illetékességű környezetvédelmi és természetvédelmi hatósággá megyei illetékességgel a megyei kormányhivatal megyeszékhely szerinti járási hivatalát emelték azzal, hogy Budapest főváros és Pest megye területére kiterjedő illetékességgel a Pest Megyei Kormányhivatal környezetvédelmi és természetvédelmi hatáskörben eljáró Érdi Járási Hivatala jár el. Főszabály szerint első fokon a területi, másodfokon az országos környezetvédelmi, illetve természetvédelmi hatóság jár el (lásd: Korm.R. 1–19/A. §).
- [27] Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy ezek a változások nem szüntették meg a környezet- és természetvédelmi hatóságok integrált szervezeti rendszerben való működését, nem állították vissza a szakigazgatási szervezetet a környezetvédelem és természetvédelem területén. Éppen ellenkezőleg: teljessé tették az integrációt az OKTF megszüntetésével és a Pest Megyei Kormányhivatal országos hatósággá emelésével, valamint azzal, hogy ezeknek megfelelően – számos korrekciós jogalkotással egyetemben – leképezték a szükségessé vált feladat- és hatásköri változásokat. Ezek a módosítások tehát nem erodálták az indítványban felvetett alkotmányosági aggályokat. Az indítvány szervezeti integrációval kapcsolatos elemének tartalom szerinti elbírálása ma már csak ezek figyelembevételével történhet meg, ezért az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdése értelmében a szoros tartalmi összefüggés okán a vizsgálatot kiterjesztette a jelen határozat Indokolásának II.2.5. pontjában idézett, a rendelkező rész 3. pontjában felsorolt, a döntés meghozatalakor hatályos szabályokra. Mellőzte azonban a Korm.R. azon szabályainak a felülvizsgálatát, amelyek már nem hatályosak. Ezek ugyanis már nem alkalmazhatók.
- [28] Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján megállapította, hogy a módosítások nem hatottak ki az indítvány érdemi elbírálhatóságára a környezetvédelmi és természetvédelmi hatóságok integrációja körében sem.
- [29] 1.3. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány olyan törvényi jogszabályhelyeket is felhív, amelyeknek jelenleg nincs tartalmuk, mert már hatályon kívül helyezték azokat. Ezek a következők:
- [30] A Kttm. 29. § *a–b)* és *d–i)* pontjai azt követően, hogy hatályon kívül helyezték a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény (a továbbiakban: Khtv.) egyes rendelkezéseit – de még az indítvány előterjesztését megelőzően – 2015. április 2-ával elveszítették hatályukat a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 12. §-a alapján (a továbbiakban: Jat.). A Kttm. előbbi pontjai az egységes kormányhivatali szervezet kialakítása okán helyezték hatályon kívül a Khtv. egyes szabályait a miniszteri indokolás szerint (lásd: Kttm. javaslatának indokolása a 29. §-hoz).
- [31] Ezekkel kapcsolatban az Alkotmánybíróság rögzíti, hogy a támadott szabályok teljesedésbe mentek azáltal, hogy hatályon kívül helyezték a Khtv. meghatározott normáit, majd maguk is elveszítették a hatályukat. Minderre még azt megelőzően sor került, hogy az indítványt benyújtották volna az Alkotmánybírósághoz 2015. július 7-én.
- [32] A Tászm. 24. § (5) bekezdését az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény és a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi L. törvény 485. §-a hatályon kívül helyezte 2017. december 31. napjával. Ennek vonatkozásában az Alkotmánybíróság arra mutat rá, hogy a sérelmezett szabály normatartalma az előbbi bekezdés hatályon kívül helyezése előtt érvényre jutott, hiszen az azt írta elő, hogy meghatározott eljárások törvény erejénél fogva egyesülnek 2015. április 1-jei hatállyal.
- [33] A fentiekben kifejtettek szerint a hatálytalan rendelkezések már korábban teljesedésbe mentek, azok a továbbiakban nem alkalmazandók, emiatt az Alkotmánybíróság az Abtv. 41. § (3) bekezdésének megfelelően nem vizsgálta a tartalmukat utólagos normakontroll eljárásban.

- [34] Ezek miatt az Alkotmánybíróság a Kttm. 29. § *a–b)* és *d–i)* pontjainak, valamint a Tászm. 24. § (5) bekezdésének érdemi vizsgálatát az Abtv. 64. § *e)* pontja alapján visszautasította a rendelkező rész 4. pontjában írtak szerint.
- [35] 2. Az indítványban felvetett alkotmányossági kérdések az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése és XXI. cikk (1) bekezdése körében határozott kérelemen alapulnak. Az indítványt aláírásukkal ellátó országgyűlési képviselők létszáma kielégíti az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *e)* pontjának a követelményét.
- [36] Az indítvány nem tartalmaz azonban indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezések miért lennének ellentétesek az Alaptörvény XXI. cikk (2)–(3) bekezdésével, továbbá nem jelöli meg azt, hogy a vitatott módosítások módja mely alaptörvényi szabállyal áll állítólag ellentétben. Ezek tekintetében az indítvány nem volt érdemben vizsgálható a határozott kérelem [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b)* és *e)* pontjai] hiánya miatt.
- [37] 3. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány alapján az érdemi vizsgálat azzal kapcsolatban volt lefolytatható, hogy a támadott és még hatályos törvényi rendelkezések (Kvt., Tvt., Tászm.), valamint a jelen határozat Indokolásának II.2.5. pontjába foglalt hatályos Korm.R.-i szabályok sértik-e az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdését, valamint XXI. cikk (1) bekezdését a szakhatósági eljárás vagylagossá tétele és a szervezeti integráció körében.

IV.

- [38] Az indítvány nem megalapozott.
- [39] 1. Az Alkotmánybíróságnak az Indokolás III. pontjában írtak szerint az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésének és XXI. cikk (1) bekezdésének az állított sérelméről mindösszesen kettő – egymással szoros kapcsolatban álló – összefüggés tekintetében kellett döntenie. Az egyik az indítvány tükrében az volt, hogy a szakhatósági eljárás mellett bevezetett szakkérdés hatósági vizsgálata összeegyeztethető-e az előbbi alaptörvényi rendelkezésekkel. A másik pedig akként foglalható össze, hogy a környezetvédelmi és természetvédelmi hatóságok kormányhivatalokba történő integrálása ellentétben áll-e az Alaptörvény felhívott szabályaival. Az indítvány szerint az alaptörvény-ellenes helyzet azért állt elő, mert a garanciális rendelkezések körében végrehajtott előbbi módosítások sértik a visszalépés tilalmát, azaz a környezet- és természetvédelem jogszabályokkal már elért védelmi szintjét csökkentették.
- [40] Az alkotmányossági felülvizsgálat során az Alkotmánybíróság előbb röviden áttekintette a *non-derogation* elvvel kapcsolatos állandó gyakorlatát, majd annak tükrében megvizsgálta a támadott rendelkezéseket az indítványban előadottak alapján. Gyakorlatának felvázolása során többek között a 16/2015. (VI. 5.) AB határozatra (a továbbiakban: Abh1.), a 13/2018. (IX. 4.) AB határozatra (a továbbiakban: Abh2.) és a 17/2018. (X. 10.) AB határozatra (a továbbiakban: Abh3.) támaszkodott.
- [41] 2. A visszalépés tilalmát az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálya alatt már több határozatában értelmezte. Egyik legutóbbi döntésében a következőképpen foglalta össze a *non-derogation* elv jelentését az egészséges környezethez való jogon belül.
- [42] „[A]z alapjog alanyi oldalát képező visszalépés tilalma a jogszabállyal már biztosított védelmi szint korlátozhatóságával szemben támaszt tartalmi követelményeket az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően” (Abh3., Indokolás [93]). Ebből egyrészt azt a következtetést vont le az Alkotmánybíróság, hogy a környezetvédelmi szabályozás módosításakor a viszonyítási pont a normával korábban lefektetett védelmi szint. Másrészt arra is rámutatott, hogy az egészséges környezethez való jog sem abszolút jog, az is korlátozható az Alaptörvény által lefektetett alapjogi teszt szerint (Abh3., Indokolás [94]). A testület értelmezésében „[a] környezethez való jog tárgyából és dogmatikai sajátosságából az következik, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan” (összefoglaló jelleggel: Abh1., Indokolás [80]; 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [27]). Tehát az egészséges környezethez való jog objektív intézményvédelmi oldalon túlmutató alapjogi vetülete kristályosodott ki az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Ennek eredete a 28/1994. (V. 20.) AB határozatra (ABH 1994,

134, 138) vezethető vissza, amely következetesen alkalmazott az Alkotmánybíróság Alaptörvényhez fűzött gyakorlatában.

- [43] Az egészséges környezethez való jog megerősített értékrendszerét kifejezésre juttató másik legutóbbi határozat pedig azt húzta alá, hogy „ha egy szabályozás vagy intézkedés érintheti a környezet állapotát, a jogalkotónak kell igazolnia, hogy a szabályozás nem jelent visszalépést és ezáltal nem okoz adott esetben akár visszafordíthatatlan károkozást” (Abh2., Indokolás [20]).
- [44] Emlékeztet ugyanakkor az Alkotmánybíróság arra, hogy a visszalépés tilalma nem automatikusan, hanem funkciója szerint érvényesül az irányadó alapjogi teszt alkalmazásával (Abh3., Indokolás [95]). Eszerint vizsgálendő, hogy
- a) az indítványban előadottak az egészséges környezethez való jog hatálya alá tartoznak-e;
 - b) megállapítható-e visszalépés a védelmi szintben;
- és ha igen, akkor
- c) a visszalépésben megnyilvánuló korlátozás igazolható-e az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének a függvényében, azaz a szükségességi-arányossági kritériumrendszer szerint alkotmányos-e.
- [45] 3. Az alapjogi teszt három pontja közül a jelen ügyben az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta meg, hogy a környezet- és természetvédelmi hatósági rendszer átalakítása, azaz a szakigazgatási szervek kormányhivatalokba történő integrálása a visszalépés tilalmának a tárgyi hatálya alá tartozik-e. E tekintetben a kérdés tehát az volt, hogy a környezet- és természetvédelem területén is kiterjed-e az alkotmányos védőháló a szervezeti jogra és az eljárási kérdésekre?
- [46] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a visszalépés tilalma egyaránt vonatkozik az anyagi jogi, az eljárásjogi és a szervezeti szabályozásra [lásd például: 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [28]; 28/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [28]; Abh2., Indokolás [19]; Abh3., Indokolás [96]]. Az Alkotmánybíróság alapozott már alaptörvény-sértést arra, hogy a környezetvédelmi szervezeti rendszert érintő hatáskör-átcsoportosítás nem egyeztethető össze az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésével és a XXI. cikk (1) bekezdésével (lásd: Abh1.).
- [47] Az Abh1. tényállása szerint a nemzeti park igazgatóságok vagyonkezelésében lévő, állami tulajdonban álló termőföldek átkerültek volna a Nemzeti Földalapba. Az Alkotmánybíróság azonban kimondta: „az a tény, hogy a természetvédelmi vagyonkezelést, amelynek elsődleges célja a természetvédelmi célok megvalósítása, a természeti vagyon állagának megőrzése és fenntartható módon való növelése [262/2010. (XI. 17.) Korm. r. 43/A. § (1) bekezdés] mostantól egy olyan szerv végzi, amelynek alapvetően birtokpolitikai rendeltetése van, felveti a védelmi szint csökkenésének valós kockázatát. A birtokpolitikai célokat követő Nemzeti Földalap tevékenységét elsősorban a nyereségorientáltság szempontjai determinálják, miközben a természetvédelmi vagyonkezelésnek a bevétel realizálása nem elsődleges célja. A természetvédelmi és a gazdasági megfontolások szükségképpen egymással versengő szempontok, hiszen a természetvédelem megvalósítása az állam szempontjából mindig egyfajta önkorlátozást feltételez, ami egy gazdasági szemléletű és profitérdekelt szervtől kevéssé várható el” (Abh1., Indokolás [110]).
- [48] Ezek alapján az Alkotmánybíróság a jelen ügyben is megerősíti: a környezet- és természetvédelmi hatósági rendszerre és az eljárásokra vonatkozó joganyag a visszalépés tilalmának az alkalmazási hatálya alatt áll, úgy, ahogy az az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének tesztjéből következik, tehát azzal szemben érvényesülnek az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből és a XXI. cikk (1) bekezdéséből folyó sajátos követelmények. Emiatt többről van szó az általános közigazgatási szervezeti jog alkotmányos vetületénél. Természetesen a zöldhatóságok rendszerét érintő jogszabályoknak az Alaptörvény egyéb vonatkozó rendelkezéseit is tiszteletben kell tartaniuk, mint amilyenek például a B) cikk (1) bekezdése szerinti jogállamiság-jogbiztonság követelménye és a tisztességes hatósági eljárásból [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés] fakadó elvárások.
- [49] 4. Ezt követően az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a jelen ügyben sérelmezett szervezeti átalakítások és az eljárásban bekövetkező változások visszalépésnek minősülnek-e az Alaptörvény szabályai tükrében. Szükséges rámutatni arra, hogy a jelen ügyben támadott rendelkezések alkotmányossági megítélése nem végezhető el mechanikusan, az Abh1.-gyel analóg módon.
- [50] 4.1. A jelen ügy alapját képező jogszabályi rendelkezések nem szakítják ki az államigazgatás szervezeti rendszeréből a környezet- és természetvédelmi hatósági hatásköröket, feladatokat és az ebben a körben alkalmazandó eljárási szabályok is azonosak a hatósági eljárásra vonatkozó általános eljárási szabályokkal. Feladat- és

hatáskör tehát nem vészett el, nem került ki az államigazgatásból, hiszen azon belüli átrendezés következett be. A módosítások arra irányultak, hogy a szakigazgatási szervek helyett integrált igazgatási rendszerben jussanak érvényre az általános eljárási szabályok alkalmazásával a szinte változatlan tartalmú anyagi jogi rendelkezések a környezet- és természetvédelem területén is. A támadott rendelkezések között anyagi jogi változást a Kvt. 66/A. § (2) bekezdése és a Tvt. 38/A. § (2) bekezdése hozott, amelyekre a testület a jelen határozat Indokolásának IV.5. pontjában tér ki.

- [51] Az integrált államigazgatási rendszer kialakítására és továbbfejlesztésére átfogó reform keretében vállalkozott a jogalkotó. A miniszteri indoklás szerint a célkitűzések között szerepet kapott a közigazgatás hatékonyságának növelése, a korábbiaknál összefogottabban, ellenőrzöttebben és költségtakarékosan működő területi államigazgatás megteremtése, ezáltal a Kormány területi feladatellátása hatékonyságának és eredményességének megvalósítása. Követelményként fogalmazódott még meg az, hogy az egységes fővárosi és megyei kormányhivatali, illetve járási (fővárosi kerületi) hivatali szervezet kialakításának együtt kell járnia a hatósági eljárások egyszerűsítésével és gyorsításával. Azt is leszögezték azonban a célkitűzések között, hogy „a területi államigazgatás szervezeti oldalának átalakításához szükséges ugyanakkor a hatósági eljárások szabályozásának megfelelő átalakítása is” (a Tászm. javaslatának általános indokolása).
- [52] 4.2. A magyar közigazgatási jogban a *szakhatóságnak nevezett jogintézmény* lényege az, hogy ha az érdemi döntésre jogosult hatóság – amely az ügy ura –, a szakkérdés vizsgálatára nem rendelkezik hatásköri felhatalmazással és ahhoz igazított erőforrással, mint például a szakismeretet átfogó személyi és tárgyi kapacitással, továbbá jogszabály előírja számára, a szakkérdés elbírálása érdekében hivatalból a kompetens másik hatósághoz, azaz a szakhatósághoz fordul. Különböző hatáskörrel rendelkező hatóságok együttdöntéséről van tehát szó. A Kormány irányítása vagy felügyelete alá tartozó államigazgatási szervek rendszerén belül a szakhatóság nem a megkereső hatóság hatalmának, azaz feladat- és hatáskörének a korlátozására hivatott.
- [53] A szakhatósági eljárás a hatóság és a szakhatóság együttdöntésének a speciális rendjét jelöli. Sajátossága, hogy a szakhatóság közhatalmi jogosítványával élve kötelező állásfoglalást ad a hatóságnak, amely azt változatlan tartalommal beépíti döntésébe. A szakhatósági eljárás funkciója az, hogy a végrehajtó hatalmi ágba tartozó szakigazgatási, illetve általános igazgatási szervek kötelező együttműködésében szülessen egyetlen határozatba foglalt döntés. Másként fogalmazva: a szakhatósági eljárás az ügyfelek kényelmét szolgálja, mert nem kell különböző hatósági döntéseket beszerezniük egyetlen ügy elintézéséhez. A szakhatósági eljárást tehát a praktikum hívta életre.
- [54] Ebből az következik, hogy a szakhatósági eljárás elveszíti a funkcióját, amint az érdemi döntésre jogosult hatóság szert tesz a szakkérdés elbírásához szükséges hatáskörre és erőforrásra. Ekkor ugyanis a szakhatóság megkeresése okafogyottá válik. A szakhatóság közreműködését tehát a szakmai alapon elkülönült hatósági szervezeti rendszert leképező szervezeti és eljárási szabályozás tartja életben. A támadott módosítások hatálybalépését követően is így van ez például akkor, amikor a jegyző előtt indult építési hatósági ügyben a kormányhivatalt kell megkeresni környezet- és természetvédelmi szakhatósággént. Nincs viszont lehetőség (és szükség sem) szakhatóság megkeresésére akkor, amikor maga a kormányhivatal kompetens a szakismeretet igénylő döntés meghozatalában. A támadott módosításokkal kialakított rendszerben a környezet- és természetvédelmi szakismeretet átfogó személyi és tárgyi kapacitást a hatáskörrel együtt integrálták a kormányhivatalokba vagy kormányhivatalokon belüli megkeresések lehetővé tétele útján biztosították, hogy a megkereső szerv hozzáférjen a vele azonos hatáskörrel rendelkező megkeresett szerv előbbi erőforrásaihoz.
- [55] A hozzáférést egy új jogintézmény (a fővárosi és megyei kormányhivatalok közötti kirendelés) törvénybe iktatásával tették lehetővé, amely 2015. április 15-től hatályos. Ennek lényege, hogy a kormánytisztviselő az egyik kormányhivaltól a másik kormányhivatalhoz munkavégzésre kirendelhető, ha utóbbi valamely szakkérdéssel összefüggő hatósági feladatát más módon nem tudja hatékonyan ellátni (lásd: a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény 53/A. §). A Korm.R. indítványban támadott 11–12. alcíme szól a vizsgálandó szakkérdésekről. Az új jogintézményt a miniszteri indoklás azzal támasztotta alá, hogy „[e]zzel lehetővé válik a jövőben, hogy – szoros összefüggésben a kormányhivatalok és szakigazgatási szervek részleges és teljes integrációjával – a kormányhivatalok közötti megállapodás alapján bizonyos szakkérdéssel összefüggő hatósági feladat ellátására kirendelhető legyen a kormánytisztviselő. Hatósági eljárási alapelv, hogy csak akkor van szükség az eljáró hatóságon kívüli hatóságnak (szakhatóságnak) szakértő megkeresésére, ha az adott szaktudás nem áll rendelkezésre az adott hatóságnál, vagy ha a jogszabály maga rendelkezik arról, hogy valamely szervet kötelező megkeresni. Ezen új jogintézménnyel azonban lehetővé válik valamely szakkérdés kormányhivatalon belüli

vizsgálhatósága, amely összességében az eljárások jelentős gyorsítását eredményezheti” (egyes jogállási tárgyú törvények módosításáról szóló 2015. évi XXXII. törvény javaslatának indokolása a 19. §-hoz).

- [56] A hatályos törvényi rendelkezések szerint a fővárosi és megyei kormányhivatal a kormány megbízott által közvetlenül vezetett szervezeti egységekből valamint járási, illetve a fővárosban fővárosi kerületi hivatalokból (a továbbiakban együtt: járási hivatal) áll. A járási hivatal a jogszabályban megállapított hatáskörét önállóan gyakorolja. A járási hivatal által ellátandó egyedi ügyben a fővárosi és megyei kormányhivatal utasítási joggal nem rendelkezik [Khtv. 3. § (1)–(2) bekezdés]. A megyei kormányhivatal kirendeltségeiként járási hivatalok működnek, amelyeket a hivatalvezetők vezetnek [Khtv. 20/A. § (3) bekezdés]. Ahogyan azt az Indokolás III. pontjában felvázolta az Alkotmánybíróság, főszabály szerint az elsőfokú (területi) természetvédelmi és környezetvédelmi hatóság a járási hivatal, a másodfokú (országos) pedig a Pest Megyei Kormányhivatal (Korm.R. 8–13. §). Az elsőfokú ügyek tehát a kormányhivatalokhoz tartozó járási hivatalokhoz, a másodfokú ügyek a Pest Megyei Kormányhivatalhoz tartoznak az integrált szervezeti rendszerben.
- [57] Az eddigiek alapján az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az Alaptörvény indítványban felhívott rendelkezéseiből nem vezethető le az a tartalmi követelmény, amely szerint kizárólag a szakhatósági modellben megvalósuló eljárás jelentené a környezet- és természetvédelmi érdekek érvényre juttatását. Hangsúlyozandó ugyanis, hogy e garancia nem önmagában a szakhatósági eljárásban, hanem az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében példálózva megnevezett, és az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése által is védett természeti értékeket és környezeti elemeket érintő jogszerű döntésben keresendő. A jogszerű döntés meghozatala alól azonban az általános igazgatási szerv sem mentesül azon oknál fogva, hogy nem kényszerül szakhatósági állásfoglalást igényelni.
- [58] 4.3. A fentiek tükrében az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy kevesebb garanciát jelent-e az integrált szervezeti modellben hozott környezet- és természetvédelmi hatósági döntés, mint a korábban működtetett szakigazgatási megoldás. A garanciarendszer hatékonyságának csökkenése ugyanis visszalépést jelentene a természet- és környezetvédelem korábbi szintjéhez képest. E tekintetben a testület nem indulhatott ki másból, mint az Alaptörvény rendelkezéseiből, hiszen az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve [Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés].
- [59] A Kormány egyfelől a végrehajtó hatalom általános szerve, másfelől a közigazgatás legfőbb szerve, törvényben meghatározottak szerint államigazgatási szerveket hozhat létre [Alaptörvény 15. cikk (1)–(2) bekezdése]. A Kormány szervezetalakítási szabadságát tehát maga az Alaptörvény juttatja kifejezésre. A támadott Korm.R.-t is az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdésében meghatározott feladatkörében eljárva alkotta meg – többek között – a Kvt. és a Tvt. felhatalmazó rendelkezései alapján (lásd: Korm.R. preambuluma). Az Alaptörvény kifejezetten szól a kormányhivatalról. Eszerint a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve a fővárosi és megyei kormányhivatal [Alaptörvény 17. cikk (3) bekezdése]. Ezzel szemben az Alaptörvény nem rendelkezik a szakigazgatási szervekről a közigazgatás ezen sajátos területén sem. Így azt sem írja elő, hogy környezet- és természetvédelmi ügyek intézésére elkülönült hatósági rendszert lenne kötelező működtetni Magyarországon.
- [60] Ezek alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy nem alapoZHató az alkotmányossági felülvizsgálat arra a feltételezésre, hogy a Kormány egyik, méghozzá az Alaptörvényben nevesített általános hatáskörű területi államigazgatási szerve kevésbé szolgálja az anyagi jogszabályok érvényre juttatását, mint a Kormány másik, az Alaptörvényben egyébként meg sem jelenő szakigazgatási szerve. Épp ellenkezőleg: míg az integrált modellbe illesztett területi államigazgatásnak van kifejezetten nevesített alaptörvényi szervezeti háttere, addig a tagolt rendszernek nincs. Az alkotmányossági felülvizsgálat tehát nem támaszkodhat arra, hogy a kormányhivatal megszegi a jogszabályokat feladat- és hatáskörei gyakorlása során.
- [61] 5. Az előbbi következtetés ellenére az Alkotmánybíróságnak arra is választ kellett adnia a visszalépés értékeléséhez, miként változott a kockázata annak, hogy a természeti értékeket, illetve a környezeti elemeket sértő döntés születik az integrált rendszerben. A környezet- és természetvédelem alkotmányos szervezeti vetületében is kifejeződik ugyanis az az elvárás, amely értelmében a potenciális károkozás megelőzendő, mert a károsodás bekövetkezése visszafordíthatatlan folyamatokat indíthat el. A vonatkozó idézetet a IV.2. pontjában már bemutatta az Alkotmánybíróság [lásd: Abh2., Indokolás [20]; ezt erősíti továbbá az Abh3., Indokolás [87]–[92]].
- [62] 5.1. Mindenekelőtt az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy a támadott szabályok között egy-egy új anyagi norma található a Kvt.-ben és a Tvt.-ben. Ezekre is utalt már fentebb a testület. Az előbbi úgy szól, hogy

„[a] hatóság a tervezett tevékenység elvégzéséhez nem járulhat hozzá, ha az környezeti elemet veszélyeztetne vagy károsítana” [Kvt. 66/A. § (2) bekezdés]. Utóbbi azt írja elő, hogy „[a] hatóság a tervezett tevékenység elvégzéséhez nem járulhat hozzá, ha az (1) bekezdés szerinti vizsgálat alapján az természeti értéket vagy védett természeti területet veszélyeztetne vagy károsítana” [Tvt. 38/A. § (2) bekezdése].

- [63] Következésképpen megállapítható, hogy a jogalkotó a potenciális károkozás megelőzésére, a kockázatok kizárására törekedett a garanciális rendelkezéseknek a hivatkozott törvényekben (Kvt., Tvt.) iktatásával. Az helytálló, hogy az ágazati (részlet)szabályok miatt ezen bekezdések tartalma nélkül sem járulhatna hozzá a hatóság olyan tevékenységhez, amely környezeti elemet vagy természeti értéket károsít(hat) vagy veszélyeztet(het), de az is megállapítható egyúttal, hogy ezek egy új, a korábbi (2015. április 1. előtti) hatályos jog részét nem képező általános zsinórmértéket állítottak a mindenkori hatósági döntéshozó elé.
- [64] 5.2. A két új anyagi jogi garanciális elem jelentősége az Alkotmánybíróság megítélése szerint elvitathatatlan és gyökere a törvényi szabályozás szintjén is túlterjeszkedik. Ennek magyarázata az, hogy az integrált hatósági modell cél- és eszközrendszerében érvényesül egy olyan jellemző, ami a szakigazgatási rendszerben fogalmilag nem volt fellelhető. Ez pedig az, hogy a hatáskör címzettje (járási hivatal vezetője elsőfokú hatóságként és a Pest Megyei Kormányhivatal kormány megbízottja másodfokú hatóságként) felel azért, hogy az adott eljárásra irányadó ágazati jogszabályi rendelkezések érvényesüljenek. E szervek egységei által adott szakmai véleménynek meg kell jelennie az érdemi döntésben. A járási hivatal és a kormányhivatal hatásköreinek címzettje a döntési kötelezettség és felelősség hordozója.
- [65] A szóban forgó jellemző tehát az, hogy az integrált szervezeti rendszerben a hatáskör egyszemélyes címzettje egyszerre köteles számtalan ágazati előírásnak, illetve elvárásnak megfelelni, ha a hatósági eljárásban a környezetvédelmi, illetve természetvédelmi szempontok érvényesülését nem szakhatósági közreműködés keretében, hanem szakkérdésként vizsgálja. Ezzel szemben a környezet- és természetvédelmi (szak)hatóság vezetője a korábbiakban homogén szempontrendszerhez volt kötve döntése meghozatalakor. Számára fel sem merülhetett az a jogkérdés, hogy miként lehet összeegyeztetni az egymással konkuráló környezet- és természetvédelmi, illetve más ágazati előírásokat.
- [66] Az általános területi államigazgatási szervbe integrált zöldhatóság esetében azonban nem zárható ki teljes bizonyossággal az előbbi jogkérdés felmerülése, amelynek a megválaszolásakor figyelemmel kell lenni az Alaptörvény továbbfejlesztett értékrendszerére is az egészséges környezethez való jog területén. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése és XXI. cikk (1) bekezdése ugyanis szilárd igazodási pontokat rögzít a mindenkori jogszabályi környezet számára. Ezek vonatkozó tartalmát az Alkotmánybíróság az Indokolás IV.2. és IV.3. pontjaiban a szükséges mértékben felidézte. Az ott írtakból következőleg nem állapítható meg a szabályozásban visszalépés akkor, ha az egyes szervezeti szintek által gyakorolt hatáskör képes kizárni a környezetben, illetve a természetben bekövetkező károsodás veszélyét. Az indítvánnyal támadott jogszabályi rendelkezések körében ehhez elegendő és egyben megfelelő azt a követelményt teljesíteni, hogy a hatósági hatáskör címzettje döntéshozatala során a környezetvédelmi, illetve természetvédelmi szempontokat ne rendelje az egyéb ágazati szempontok vagy érdekek alá az integrált államigazgatási rendszerben sem.
- [67] Ezen alkotmányos követelmény egyszerre hivatott kifejezésre juttatni az egészséges környezethez való jog alkotmányos tartalmát és kímélni a támadott hatályos jogot. Eközben elejét veszi annak, hogy jogszabály-értelmezéssel lerontsák az egyszerű törvényekben megjelenő általános zsinórmértéket. Azzal konkuráló jogszabályhelyek rugalmas értelmezése sem vezethet ugyanis a környezeti elemek és a természeti értékek sérüléséhez, mert az alkotmányos követelmény feljebb emeli a garancia szintjét, és ezáltal megalapozza az indítványban felvetett alkotmányossági aggályok elutasítását.
- [68] 6. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány alapján lefolytatott alkotmányossági felülvizsgálatban nem minősíthető visszalépésnek a zöldhatóságok kormányhivatalokba történő beolvasztása, ezért az indítványt a rendelkező rész 3. pontja szerint elutasította.
- [69] Az a kockázat, ami az integrált általános területi államigazgatási szervezeti rendszer működésében környezet- és természetvédelmi szempontból megnyilvánulhat, alkotmányos követelmény előírásával kezelhető az elővigyázatosság és a megelőzés elvének megfelelően, amelyre az indokolás V. pontja emlékeztet. Az Alkotmánybíróság ezért hatásköre gyakorlása során a jelen eljárásban a rendelkező rész 1. pontja szerinti követelményt állapított meg, amely az Alaptörvény rendelkezéseit [a P) cikk (1) bekezdését és a XXI. cikk (1) bekezdését] érvényre juttatja. Erre a döntésre az Abtv. 46. § (3) bekezdése biztosította a hatáskört az Alkotmánybíróság

számára. Az alkotmányos követelmény azért a Kvt. 66/A. § (1) bekezdéséhez, valamint a Tvt. 38/A. § (1) bekezdéséhez fűződik, mert ezen törvényi szabályok „vagy szakkérdésként” fordulatai teszik lehetővé az Indokolás IV.5. pontjában azonosított veszély, kockázat lehetőségét.

V.

- [70] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 46. § (1)–(2) bekezdése alapján hivatalból vizsgálta, hogy a környezet-és természetvédelmi hatósági eljárásra vonatkozó szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos-e. Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben ugyanis azt észlelte, hogy az integrált szervezeti rendszerben megváltozott néhány eljárási szabály kihatása a hatósági döntés jogszerűségének a garanciáira.
- [71] 1. A szervezeti és az eljárási szabályok az anyagi jog szolgáltatára hivatottak. Ezek közül az Alkotmánybíróság megállapította az Indokolás IV. pontjában, hogy a szervezeti szabályozás módosítása nem áll ellentétben az Alaptörvénnyel, amennyiben alkotmányos követelmény a biztosítéka a jövőben annak, hogy az anyagi rendelkezések tartalma az Alaptörvénynek megfelelően kifejeződik a hatáskör gyakorlásában. A továbbiakban az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy kimutatható-e hiányosság az eljárási rendelkezések között, amelyek az integrált hatósági szervezeti rendszer mechanizmusain keresztül hivatottak az anyagi jog érvényre juttatására.
- [72] 1.1. Az Alkotmánybíróság az egészséges környezethez való jog alanyi alapjogi oldalának a sérelmét már több alkalommal megállapította az utóbbi időben. Ilyen döntés volt például a fentebb hivatkozott Abh1., Abh2. és Abh3. Ez a gyakorlat azonban nem bontotta le az alapjog objektív, intézményvédelmi oldalát, amelyet a 28/1994. (V. 20.) AB határozat (ABH 1994, 134, 138) még túlnyomónak és meghatározónak tekintett. Az önálló és önmagában vett intézményvédelmet az Alaptörvény hatálya alatt először az Abh2., Indokolás [80] bekezdése ismerte el, legutóbb az Abh1., Indokolás [17] bekezdése szólt róla. Hivatkozható továbbá az Abh3., Indokolás [86] bekezdése, a 3292/2017. (XI. 20.) AB határozat, Indokolás [13] bekezdése, valamint a 3374/2017. (XII. 22.) AB végzés, Indokolás [13] bekezdése is, jóllehet utóbbi kettő döntés nem adott helyt az indítványnak.
- [73] Az állam intézményvédelmi kötelezettségéből következik, hogy a jogalkotónak eljárási garanciákat is nyújtania kell az egészséges környezethez való jog érvényesülése érdekében, függetlenül attól, hogy az alanyi alapjogi vetület sérelmét mennyiben vitatják sikeresen az indítványozók az Alkotmánybíróság előtt. Ezért az Alkotmánybíróság azt elemezte, hogy a szakhatósági állásfoglalást a kormányhivatalokon belüli, illetve azok közti eljárásokban leváltó szakkérdés vizsgálata a hatályos jogban kielégíti-e az intézményvédelmi kötelezettségéből fakadó elvárásokat.
- [74] 1.2. A vizsgálat során az Alkotmánybíróságnak mindvégig szem előtt kellett tartania az egészséges környezethez való jog mindkét vetületéhez hozzátartozó jellegadó sajátosságát, amely az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből, valamint a XXI. cikk (1) bekezdéséből következik. Ez úgy foglалható össze, hogy az egészséges környezethez való jog körében meghatározó jelentősége van az elővigyázatosság és a megelőzés elvének. Az Alkotmánybíróság ezt az elvet állandó gyakorlata részévé emelte korábbi döntéseiben (lásd először: 28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH, 1994, 134, 140–141.; legutóbb: Abh3., Indokolás [87]). Azáltal ugyanis, „hogy az Alaptörvény kifejezetten is nevesíti a P) cikk (1) bekezdésében a nemzet közös öröksége jövő nemzedékek számára történő megőrzésének kötelezettségét, általánosságban is azt az elvárást támasztja a jogalkotással szemben, hogy a jogszabályok meghozatalakor nem csak a jelen nemzedék egyéni és közös szükségleteit kell mérlegelni, hanem figyelembe kell venni a jövő nemzedékek életfeltételeinek biztosítását is” (Abh2., Indokolás [14]).
- [75] 2. A szakhatósági közreműködés és a szakkérdés szervén belüli (vagy azonos hatáskörrel rendelkező szervek közti) megválaszolása között több lényeges különbség mutatható ki az eljárás jogi jellemzői tekintetében. Az Alkotmánybíróság négy eltérésre mutat rá az alábbiakban.
- [76] 2.1. Egyrészt a szakhatóság állásfoglalása a kérelmező hatóság vezetője számára jogi kötőerővel rendelkezik (lásd: az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 55. § (1) bekezdés).

dése]. Szakhatósági eljárásban továbbá nincs jogszerű lehetőség arra, hogy a kérelmező hatóság munkatársa utasítsa a szakhatóság munkatársát.

- [77] A szakkérdésre adott „belső” válasz ettől eltérően nem köti a kormány megbízottat akkor sem, ha hivatala egyik szervezeti egysége (osztálya, főosztálya) adta és akkor sem, ha kompetens szervezeti egység hiányában egy másik kormányhivatal megfelelő egységét keresték meg annak beszerzése érdekében. Utóbbi esetben a szakkérdést megkeresésre vizsgáló állami tisztviselő a vizsgálatot kérő kormányhivatal feladatellátásért felelős szervezeti egysége vezetőjének utasításai szerint köteles eljárni [lásd: a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról szóló 39/2016. (XII. 30.) MvM utasítás 24. § (1)–(3) bekezdései és 25. § (1)–(3) bekezdései].
- [78] 2.2. Másrészt a szakhatóság kötelező állásfoglalása a hatósági döntés rendelkező részében szerepel, annak egyik kötelező eleme kifejezett törvényi rendelkezés értelmében [lásd: Ákr. 81. § (1) bekezdése]. Ezzel szemben a szakkérdésre adott válasza nem vonatkozik hasonló követelmény. A szakhatósági állásfoglalás indokolását a kérelmező hatóság köteles a saját döntése indokolásába illeszteni kifejezett törvényi rendelkezés értelmében [lásd: Ákr. 81. § (1) bekezdése]. Ez a követelmény sem érvényesül a szakkérdésre adott válasz esetében.
- [79] Ezzel összefüggésben arra is szükséges rámutatni, hogy az Ákr. szabályai szerint a hatóság a tényállást köteles tisztázni a szabad bizonyítás elve szerint (Ákr. 62. §). Az így megállapított tényállást értelemszerűen nem a döntés rendelkező része, hanem az indokolás tartalmazza [Ákr. 81. § (1) bekezdés]. Ahogy arra a jelen határozat Indokolásának V.1.2. pontjában hivatkozott a testület, az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése és XXI. cikk (1) bekezdése részét képező elővigyázatosság és megelőzés elve tükrében a hatályos szabályozás azért vet fel alkotmányossági aggályokat, mert nem szól arról, hogy a kormányhivatalnak a természetet és a környezetet érintő engedélyező határozata rendelkező részében kötelező kifejezetten megállapítania, hogy a határozatban foglaltak teljesítése – engedélyezés esetén – nem veszélyeztet vagy nem károsít természeti értéket, illetve környezeti elemet. A rendelkező részi megjelenítés nem keletkeztet új hatáskört a hatóság számára, csupán a meglévő hatáskör gyakorlásának ad nyomatékot a környezet- és természetvédelemmel érintett ügyekben a tényállás megállapítása során. E megállapításra vonatkozó döntési elemnek azonban ki kell tűnnie a rendelkező részből.
- [80] Utalni kell arra, hogy a szakkérdés nem jelent egyúttal szakértői kérdést is. Ezért a hatóság környezet- és természetvédelemmel foglalkozó szervezeti egysége nem szakértői véleményt bocsát ki akkor, amikor a hatóság határozatának meghozatalában közreműködik. A tényállás-megállapítás részeként értékelendő tehát az adott szervezeti egység belső feljegyzése, ami nem zárja ki, hogy a hatóság szükség esetén az Ákr. által felkínált bármely bizonyítási eszközt igénybe vegyen.
- [81] A hatósági döntés indokolásának a minősége elemi összefüggésben áll a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal, amelyet az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése foglal magában. A jogállami követelményrendszernek a megnyilvánulása az, hogy az Alaptörvény önálló, az ügyintézés alapjogaként ismeri el a *fair* hatósági eljáráshoz való jogot. Az alapjogi jogvédelem kiterjed többek között a hatósági aktusok törvényben meghatározott indokolására [3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [29]]. Azt is megállapította már az Alkotmánybíróság, hogy „[a] tisztességes hatósági eljáráshoz való jog magában foglalja mindenkinek a jogát arra, hogy [...] az igazgatási szervek a döntéseiket indokolják. Az elvek összefüggésben állnak a jó közigazgatás fogalmával, valamint a közigazgatási eljárásjog közös európai elveivel. [...] A tisztességes hatósági eljárás alapvető követelménye, hogy a közigazgatási hatóság az eljárása során köteles megtartani és másokkal is megtartatni a jogszabályi rendelkezéseket. A tisztességes hatósági eljárás azonban nem pusztán a jogszabályok megtartásával azonos, bár az mindenképpen szükséges feltétele annak” [3311/2018. (X. 16.) AB határozat, Indokolás [26]].
- [82] A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog jogállami követelményrendszerben való érvényesülése azt követeli meg, hogy kifejezett törvényi rendelkezés tisztázza, mit és miként kell hatósági döntésbe foglalni a környezetvédelmi, illetve természetvédelmi szakkérdés vizsgálata körében. Ennek meghatározása a törvényalkotó hatáskörébe tartozik az Indokolás V.3. pontjában írtak szerint.
- [83] 2.3. Harmadrészt önálló pontban nevesített semmisségi ok, ha a döntést a szakhatóság kötelező megkeresése nélkül vagy a szakhatóság állásfoglalásának figyelmen kívül hagyásával hozták meg [lásd: Ákr. 123. § (1) bekezdés b) pont]. A szakhatóság kötelező állásfoglalása ugyanis az állami akarat hordozója. A szakkérdés vizsgálatának a mellőzését *expressis verbis* nem minősíti az eljárási kódex semmisségre okot adó súlyos eljárási szabálysértésnek. A szakkérdés vizsgálata ugyanis nem más, és nem is több mint a tényállás tisztázásának egyik eljárási eszköze. A szakkérdésre adott válasz nem fejez ki önálló állami akaratot.

- [84] 2.4. Végül azt szükséges kiemelni, hogy a szakhatóság kötelező állásfoglalása a jogszerűség biztosítása szempontjából is jelentősen különbözik a szakkérdésre adott választól. Ezen eltérés felvázolása érdekében ki kell térni röviden a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése] egyik részjog-sítványára, valamint a jogorvoslathoz való jogra [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésére].
- [85] Az Alkotmánybíróság egyik legutóbbi döntésében úgy fogalmazott az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése részét képező bírósághoz fordulás jogával kapcsolatban, hogy ennek van egy sajátos vetülete, „mégpedig az a rész, amelyik a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára vonatkozó törvényi szabályok alkotmányossági felülvizsgálatakor érvényesül. Ezek szerint annak érdekében, hogy a közigazgatási bíráskodás ne csak formálisan létezzen, hanem érdemben működjön, a tisztességes bírósági eljárás részelemeként a törvényalkotónak olyan szabályokat szükséges lefektetnie, amelyek lehetővé teszik többek között azt, hogy az alperesként eljáró közigazgatási szerv mérlegelését a bíróság felülbírálja a jogszerűség szempontjából” (Abh3., Indokolás [43]). Ehhez azt is hozzátette a testület, hogy „[a] bírósághoz fordulás joga tehát általánosságban azt az elvárást támasztja a szabályozással szemben, hogy a peresített igényekről érdemi döntést hozhasson az eljáró bíróság. Ennek érdekében a jogalkotónak olyan eljárást kell lehetővé tennie, amelyben az irányadó jogszabályi rendelkezések tükrében a bíró határozhat arról, mi jogos és mi nem az. Az érintett alapjog célja tehát az eljárás minőségének a védelme. A bírósághoz fordulás értelmét ugyanis az érdemi bírói döntés meghozatalának a lehetősége adja, amely megméri a peresített igényeket az alkalmazandó anyagi jog és eljárásjog mércéivel” (Abh3., Indokolás [47]).
- [86] Az Alkotmánybíróság a 2/2013. (I. 23.) AB határozatában rámutatott arra, hogy a jogorvoslathoz való jog érvényesülésének két eleme van: egyrészt, hogy a jogorvoslati fórumrendszer igénybevételét nem gátolják-e jogszabályi előírások, másrészt, hogy milyen a jogorvoslat terjedelme, azaz teljes körűsége, illetve korlátozottsága [2/2013. (I. 23.) AB határozat, Indokolás [35] és [37]; megerősítette: 22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [82], egyik legutóbbi döntés: 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [67]]. Az Alkotmánybíróság azt vezette le korábbi döntéseiben, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdéséből „a jogorvoslati jog nyújtotta jogvédelem hatékonyságának az igénye következik, vagyis hogy képes legyen a döntés által okozott sérelem orvoslására. Ezt az Alkotmánybíróság úgy fogalmazta meg, hogy „[m]inden jogorvoslat lényegi, immanens eleme továbbá a jogorvoslás lehetősége, vagyis a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát [9/2017. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [20]]” {lásd legutóbb: 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [69]}.
- [87] 2.5. A környezet és a természet passzív alanyként elszenvedti a károkozó avagy veszélyeztető emberi beavatkozás következményeit. Ezért rendkívül jelentős, hogy a környezeti elemet vagy természeti értéket érintő hatósági döntés világosan kifejezésre jutassa a vonatkozó szakkérdésre adott választ és annak indokait. A környezet és a természet – végső fokon az életfeltételek fenntarthatósága – érdekében jogorvoslatot keresők – például a környezetvédő szervezetek – csak így tudják azonosítani az esetleges sérelmes pontokat, vagy azok bekövetkezésének a veszélyét. Ehhez megfelelő szabályokra van szükség, különben *senki* sem lesz képes a hatósági döntés által okozott jogsértés hatékony vitatására és a bíróság nem lesz abban a helyzetben, hogy megalapozott döntést hozzon a kereseti kérelemről, amely egyfelől mindenki jogát, másfelől az állam és mindenki kötelezettségét érinti alapjogi értelemben. Egyrészt ugyanis Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez, másrészt a természeti erőforrások védelme, fenntartása és megőrzése az állam és mindenki kötelessége [Alaptörvény P) cikk (1) bekezdés, XXI. cikk (1) bekezdés].
- [88] Figyelemmel arra, hogy a szakhatósági eljárást a praktikum működteti, a kötelező állásfoglalással szemben nincs önálló jogorvoslat. Ennek ellenére biztosítottak azok a feltételek, amelyek lehetővé teszik, hogy a szakhatóság döntésével szemben alapjogi értelemben véve hatékony jogorvoslatot nyerhessen az ügyfél, illetve gyakorolhassa bírósághoz fordulási jogát. A közigazgatási eljárási kódex szerint ugyanis a szakhatóság döntése az eljárást befejező döntés elleni jogorvoslat keretében támadható meg, valamint főszabály szerint a szakhatóságra a hatóságra, a szakhatóság állásfoglalására a döntésre vonatkozó rendelkezéseket kell megfelelően alkalmazni [lásd: Ákr. 55. § (2)–(3) bekezdés]. E rendelkezések tehát az arra jogosultakat olyan helyzetbe hozzák, amelyben minden jogi feltétel adott számukra ahhoz, hogy eldöntsék, élnek-e, és ha igen, milyen körben jogorvoslattal, illetve, hogy a bírósághoz fordulnak-e a (másodfokon) véglegessé vált hatósági döntéssel szemben. A rendelkező részből megismerhetik a szakhatóság döntését, a hatósági döntés indokolásából előbbi magyarázatát, a szakhatóság eljárása pedig jogilag ugyanolyan minőséget képvisel, mint a megkereső hatóság eljárása. Mindezek a garanciák a szakkérdés vizsgálata során hiányoznak. Ez azért van így, mert a hatályos szabályozás nem vonatkoztatja megfelelően a szakhatósági eljárás garanciális szabályait a szakkérdés vizsgálatára.

- [89] 3. Az Alkotmánybíróság az előbbieket alapján azt állapította meg, hogy az eljárási szabályozás hiányosságai miatt nem biztosított, hogy a járási hivatal, illetve a kormányhivatal a természetet és a környezetet érintő engedélyező határozata rendelkező részében köteles kifejezetten megállapítani, hogy a határozatban foglaltak teljesítése nem veszélyeztetet vagy károsít természeti értéket, illetve környezeti elemet.
- [90] Ahogyan az Alkotmánybíróság megállapította a jelen határozat Indokolásának IV. pontjában, nem alapozható az integrált hatósági szervezeti rendszer alkotmányossági felülvizsgálata arra a hipotézisre, hogy a kormányhivatal (járási hivatal) a jogszerűtlen döntésekre rendezkedik be, de az egészséges környezethez való jog objektív, intézményvédelmi oldala megköveteli, hogy ha mégis jogellenes döntés születne, a jogi szabályozás garanciális rendelkezésekkel segítse a jogsérelem hatékony orvoslását. Ezek közé tartozik a rendelkező rész fentiek szerint hiányolt eleme.
- [91] Az egészséges környezethez való jog érvényesülésén túl a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal, a jogorvoslathoz való joggal és a bírósághoz fordulás jogával is szoros kapcsolatban áll a mulasztás megállapítása. Ezek ugyanis együttesen, egymást erősítve követelik meg azt, hogy a jogalkotó töltsen ki tartalommal azokat a hézagokat, amelyek azáltal keletkeztek a közigazgatási eljárásjog szövetén, hogy a zöldhatóságokat a kormányhivatalokba integrálták. A mulasztás tehát abban áll, hogy az anyagi jog érvényesülését a jelenlegi szervezeti rendszerben nem szolgálja kielégítő módon az eljárási jog a környezet- és természetvédelmi hatósági eljárásokban, amikor a hatóság szakkérdést vizsgál. Ez a hiány kétségtelenül teszi, hogy a rendelkező rész 1. pontjában előírt alkotmányos követelmény teljesülése számon kérhető legyen végső fokon a közigazgatási bíróság előtt.
- [92] Ez a joghézag jogértelmezéssel nem tölthető ki, ahhoz jogalkotásra van szükség. Ebben a vonatkozásban emlékeztetni kell egyfelől arra, amit az Indokolás IV.4.1. pontjában már idézett az Alkotmánybíróság: „a területi államigazgatás szervezeti oldalának átalakításához szükséges ugyanakkor a hatósági eljárások szabályozásának megfelelő átalakítása is” (a Tászm. javaslatának általános indokolása). Másfelől arra is figyelemmel kell lenni, hogy a jogalkotó a Kttm. megalkotására irányuló első javaslatában a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 14. §-át egy új, (5) bekezdéssel tervezte kiegészíteni. Ez pedig a következő volt: „Amennyiben a 44. § (1) bekezdése szerinti szakkérdést a hatóságként eljáró fővárosi és megyei kormányhivatal vizsgálja, a szakkérdés vizsgálatával kapcsolatban kormányrendelet e törvény rendelkezéseitől eltérő szabályokat állapíthat meg, ennek során elrendelheti e törvény szakhatósági eljárásra vonatkozó egyes szabályainak megfelelő alkalmazását.”
- [93] 4. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a rendelkező rész 2. pontjában az Abtv. 46. § (2) bekezdés c) pontja alapján azt állapította meg, hogy a hatályos eljárási szabályozás lényeges tartalma hiányos. Nem szól arról, hogy az eljáró közigazgatási hatóságnak kifejezett megállapítást kell tennie határozata rendelkező részében az engedély alapján kifejtett tevékenység környezet- és természetvédelemre gyakorolt hatásáról. Az egészséges környezethez való jog Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből és XXI. cikk (1) bekezdéséből levezetett tartalma (az elővigyázatosság és a megelőzés elve), megerősítve az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével, XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseivel is, azt az objektív követelményt támasztja a törvényalkotóval szemben, hogy kifejezett rendelkezésekkel szabályozza akár az Ákr.-ben, akár az ágazati törvényekben azt, hogy miként szükséges megjelölni a hatósági döntés rendelkező részében a környezeti elem, természeti érték megóvására vonatkozó megállapítást. A hatáskör mikénti gyakorlásának – annak indokaival együtt – kétség kívül megállapíthatónak kell lennie a döntésből. A hiányok pótlása érdekében az Alkotmánybíróság felhívta az Országgyűlést arra, hogy jogalkotói feladatának 2019. június 30-ig tegyen eleget.

VI.

- [94] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

Budapest, 2019. február 25.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye

- [95] Nem értek egyet a rendelkező részben foglalt döntéssel, mert álláspontom szerint a jogalkotói mulasztás szélesebb szabályozási körben áll fenn, mint ahogy azt a többségi döntés megállapította.
- [96] 1. Az Alkotmánybíróság közelmúltban meghozott döntései, úgy gondolom, hogy megerősítették azt az Alaptörvény hatálybalépése előtt kialakult gyakorlatot, amely szerint az egészséges környezethez való jog alkotmányos védelme kiemelt jelentőségű az alapvető jogok védelmének rendszerében. Az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben is utalt arra, hogy korábbi határozatainak egyes megállapításai „nagy hazai és nemzetközi elismerést aratott”. Hozzátette ehhez az Alkotmánybíróság azt is, hogy „az Alaptörvény nem csupán megőrizte az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog védettségi szintjét, hanem az Alkotmányhoz képest e tárgykörben lényegesen bővebb rendelkezéseket is tartalmaz” (Indokolás [110]). Véleményem szerint továbbra is indokolt ennek a gyakorlatnak a fenntartása és megerősítése.
- [97] Fontosnak tartom kiemelni azt is – amint erre a konkrét ügyben benyújtott állásfoglalások is utalnak –, hogy az egészséges környezethez való jog eltérő szemléletű jogvédelmet igényel, mint más alapjogok {Abh2., Indokolás [17], [20]}. Ennek oka, hogy a természet és a környezet védelmének elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indíthat meg {3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [27]}. Az egészséges környezethez való jog védelme körében ezért kiemelt szempont a védelem elért szintjének a fenntartása és a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembe vétele.
- [98] Az Alkotmánybíróság a 28/2017. (X. 25.) AB határozatban hangsúlyozta, hogy „közvetlenül az Alaptörvény P) cikkéből vezethető le az alkotmányozó azon akarata, hogy az emberi életet és létfeltételeit [...] olyan módon kell védeni, hogy az a jövő nemzedékek életesélyeit biztosítsa, és a visszalépés tilalmának általánosan elfogadott elvéből következően semmiképpen se rontsa” (Indokolás [28]). A környezethez való jog érvényesítése alkotmányosan ezért „megköveteli azt, hogy az állam – amíg jogi védelem egyáltalán szükséges – az elért védelmi szinttől csakis olyan feltételekkel léphessen vissza, amikor alanyi alapjog korlátozásának is helye lenne. A környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé” {28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994, 134., 140–141.; 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [109]}.
- [99] A fenti szempontok miatt az egészséges környezethez való jog védelmi rendszerében a megelőzésnek és az elővigyázatosság elvének meghatározó jelentősége van. Az Alkotmánybíróság több döntésében kifejezetten hangsúlyozta, hogy „[a]z elővigyázatosság környezetjogban általánosan elfogadott elvének értelmében az államnak kell biztosítania azt, hogy a környezet állapotának romlása egy adott intézkedés következményeként ne következzen be” {27/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [45]; 28/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [75]}.
- [100] A kifejtettek alapján ezért, a környezetvédelem területén a fegyelmi, polgári és büntetőjogi szankció lehetősége önmagában nem elegendő az alkotmányos védelem biztosításához. E jogkövetkezmények kilátásba helyezése révén ugyanis csak utólag lehet reagálni a már bekövetkezett – sokszor visszafordíthatatlan – károkra. A jogi felelősségre vonás pedig – a környezet védelme szempontjából – jórészt hatástalan, mert ezzel nem lehet jóvátenni a bekövetkezett „környezetvédelmi sérüléseket”. Kiemelt jelentősége van ezért e területen a prevenciónak, amely az állam kötelezettségévé teszi annak biztosítását, hogy már a hatósági engedélyezési eljárásokban – figyelemmel az elővigyázatosság és megelőzés elvére – fel kell tárni azokat a kockázatokat, amelyek a károsodás veszélyével fenyegetnek.

- [101] 2. A környezethez való jog alkotmányos védelme azért is sajátos jellegű, mert ezen „jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátni” {28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994, 134, 138; megerősítette: 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [80]}.
- [102] Véleményem szerint annak a kérdésnek a megítélése során, hogy a hatályos szabályozás alapján létrejött szervezeti átalakítási megoldások keretében az érintettek mennyiben tudják érvényesíteni a környezeti, illetve természetvédelmi szempontokat, nem lehet figyelmen kívül hagyni az ügyben előterjesztett szakmai állásfoglalásokat.
- [103] E körben fontosnak tartom kiemelni az Országos Környezetvédelmi Tanács állásfoglalását, amelyben hangsúlyosan jelenik meg: „a környezethez való jog, illetve a P) cikkben megjelenő állami kötelezettség megfelelő teljesítése olyan szervezeti kereteket indukál, amelyek garanciát adnak arra, hogy a környezeti szempontok nem kerülhetnek háttérbe, nem olvadhatnak fel más szempontok között, hanem azoknak megfelelő érvényesüléséhez a szervezeti önállóság, függetlenség, megfelelő erőforrások és ugyanakkor lehetőleg a különböző környezeti elemek védelmének minél komplexebb szemlélete szükséges” (2–3. oldal).
- [104] Emellett fontosnak tartom kiemelni: a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztos-helyettes hangsúlyozta, hogy a korábbi védelmi szinthez képest visszalépést jelent, hogy a környezeti és természeti szempontok érvényesítésének kötelező jellegét biztosító eljárási garanciák helyébe más – akár anyagi jogi – garanciák nem léptek. Emellett problémát jelent, hogy a közvetlen szakmai irányítás közvetetté vált, ami lehetővé teszi a szakértelemmel rendelkező és a szakértelemmel nem rendelkező kormányhivatalok joggyakorlatának eltérő fejlődését. Ezzel a környezeti elemek védelmének eltérő szempontjai alakulhatnak ki, és az alanyi joghoz tartozó eljárási garanciák korlátozottabbakká válhatnak az ügyfelek és a társadalmi szervezetek számára.
- [105] Az ügyben érkezett állásfoglalások tehát kiemelik, hogy az integrált államigazgatási rendszer keretében különösen problémát jelent: (i) megszűnt a szervezeti és eljárási garancia az ökológiai korlátok kötelező figyelembe vételére; (ii) nincs garanciája az egységes joggyakorlat kikényszeríthetőségének; (iii) az ügyfelek eljárási jogszabályai korlátozottakká váltak, illetve a hatóság gyakorlatától függően alakulnak; (iv) megbontja az egységes környezetvédelmi hatósági nyilvántartás teljes körűségét; (v) bizonytalanná vált a társadalmi szervezetek ügyfél-képessége; (vi) leszűkült a társadalmi kontroll lehetősége.
- [106] Véleményem szerint a határozat rendelkező részében megfogalmazott alkotmányos követelmény a fentiekben hivatkozott problémák közül csak az egyiket kísérli meg orvosolni. Álláspontom szerint ugyanakkor az Alkotmánybíróság döntésének valamennyi, a szakmai szervezetek által felvetett problémát érintenie kellett volna.
- [107] 3. A jogalkotó a szervezeti átalakítások során – amint erre az Alkotmánybíróság részére megküldött szakmai anyagok egyértelműen rámutatnak – abból a feltételezésből indult ki, hogy az egészséges környezethez való jog érvényesüléséhez és az Alaptörvény P) cikkében nevesített nemzeti közös örökség védelméhez elegendő az anyagi jogi szabályok változatlanul hagyása, mert azok érvényesülését nem befolyásolja a szervezeti átalakítás. Az anyagi jogi szabályok érvényesítéséért pedig a kormány megbízott amúgy is felelősséggel tartozik.
- [108] Véleményem szerint a fentiekben hivatkozott szakmai állásfoglalások egyértelműen alátámasztják azt is, hogy a szervezet átalakítás folytán a környezet és a természet védelmének jogszabályi szintjében visszalépés történt. Ennek egyik oka, hogy a jogalkotó nem teremtette meg azokat a garanciális szabályokat, amelyek a korábbi modellt jellemezték. Ezzel összefüggésben a központi kérdésnek a legtöbb szakmai anyag azt tekinti, hogy az új modell bevezetésével egyidejűleg milyen garanciák vették át a korábbi szervezeti önállóságból következő garanciákat. Ebből következően hangsúlyozandó, hogy a régi szervezeti rendszerben a hatóságok önállósága volt a legfőbb garanciális eleme az egészséges környezethez való jog érvényesülésének. E garanciális elem ugyanakkor a jelenlegi szabályozási rendszerben eltűnt.
- [109] Emellett fontosnak tartom kiemelni, hogy a környezetvédelmi szabályozás változásának alkotmányosságát a korábban fennálló védelmi szintet biztosító anyagi és eljárási jogi szabályok és az új szabályok összevetésével kell megítélni. Amint azt az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben kiemelte: „az alanyi jogok feladatát is jogalkotási és szervezési garanciákkal kell az államnak pótolnia” (Indokolás [80]). Az egészséges környezethez való jog érvényesülésének elengedhetetlen feltétele az is, hogy a jogalkotó egyértelmű anyagi és eljárásjogi garanciákkal biztosítsa az elért védelmi szint megtartását.
- [110] Az a jogszabályi környezet, amelyhez alkotmányos követelményt kell megfogalmazni, úgy gondolom, hogy nem tesz eleget ennek az elvárásnak. Ebből következően, véleményem szerint, az Alkotmánybíróságnak ebben a körben is jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenességet kellett volna megállapítania, és a jogalkotót fel kellett volna hívnia: alakítsa ki annak egyértelmű garanciális szabályait, hogy a hatóság döntés-

hozatala során a környezetvédelmi és természetvédelmi szempontokat ne rendelhesse más szempontok alá, illetve, hogy azok a garanciális szempontok, amelyek a korábbi – önálló hatósági – modellt jellemezték, a hatályos szabályozás keretében is biztosítsák az egészséges környezethez való jog érvényesülését.

- [111] 4. Összegezve a fentieket, úgy gondolom, hogy az egészséges környezethez való jog körében meghatározó jelentősége van a megelőzés elvének. A környezetvédelmi és természetvédelmi szempontok értékelése ezért kiemelten fontos érdek a hatósági eljárásban, mert ezen szempontok figyelmen kívül hagyása, vagy nem megfelelő értékelése visszafordíthatatlan károsodásokhoz vezethet.
- [112] Álláspontom szerint az ügyben rendelkezésre álló szakmai anyagok alapján nem kétséges, hogy az a szabályozás, amely a korábbihoz képest már nem minden esetben biztosítja, hogy a környezetvédelmi hatáskörbe tartozó eljárásokat, a környezetvédelmi szakkérdés vizsgálatát az arra szakértelemmel rendelkező szervezeti egység végezze, önmagában visszalépést jelent.
- [113] A korábban meglévő garanciákat ezért a meglévő szervezeti struktúrában is biztosítani kell. Véleményem szerint azonban nem elegendő e probléma kezelésére a határozat 1. rendelkező részi pontja szerinti alkotmányos követelmény megfogalmazása, hanem a 2. rendelkező részi pontban megállapított jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapítása mellett a jogalkotó számára szélesebb körben kellett volna jogalkotási feladatot megállapítani.
- [114] Ennek keretében, úgy gondolom, hogy az Alkotmánybíróságnak arra kellett volna felhívnia a jogalkotót, hogy az önálló környezet- és természetvédelmi hatóságok hatásköreinek az integrált igazgatási rendszerbe telepítésével egyidejűleg alakítsa ki annak garanciális szabályait, amelyek – figyelemmel a fentiekben hivatkozott szakmai állásfoglalásokra – a környezetvédelem elért védelmi szintjének megtartásához szükségesek.

Budapest, 2019. február 25.

Dr. Cziné Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleménye

- [115] Nem értek egyet a határozat rendelkező részének 1. és 2. pontjával.
- [116] Jóllehet a határozat indokolásának [60] bekezdése elismeri: „nem alapozható az alkotmányossági felülvizsgálat arra a feltételezésre, hogy a Kormány egyik, méghozzá az Alaptörvényben nevesített általános hatáskörű területi államigazgatási szerve kevésbé szolgálja az anyagi jogszabályok érvényre juttatását, mint a Kormány másik, az Alaptörvényben egyébként meg sem jelenő szakigazgatási szerve”, a hivatkozott rendelkező részi pontokat és azok indokolását a határozat egy ilyen tényállásból levont feltételezésre építi. Ennek következménye egy túlzottan általános megfogalmazású alkotmányos következmény, valamint a végső soron alaptörvény-ellenes helyzet megállapítása.
- [117] Ezt az ellentmondást és az ebből adódó következtetést nem tudom elfogadni. Álláspontom szerint az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése és XXI. cikke együttes értelmezésükben sem alkalmasak arra, hogy az Alkotmánybíróság a vizsgált jogszabály alapján indokolatlan törvényalkotási kényszert teremtve jogalkotási mulasztást megállapíthasson.
- [118] Támogatni tudtam volna ugyanakkor egy olyan, a jogalkalmazás elé állítandó alkotmányos követelményt, amely az Alaptörvény ezen rendelkezéseivel összefüggésben az eddigi védelmi szinttől való visszalépésnek a tervezet szerint valós kockázat megvalósulásának megelőzését lenne hivatott szolgálni. Egy ilyen alkotmányos követelmény egyrészt konkrétabb formában jelölhette volna meg azt az elvárást, amit a határozat rendelkező részének 1. pontja tartalmaz. Másrészt az alkotmányos követelmény kifejezésre juttathatta volna azt a szándékot is, amit a határozat rendelkező részének 2. pontja takar, nevezetesen, hogy a hatáskör címzettje egyedi döntésében adjon számot az adott ügyben annak a természetvédelemre, illetőleg a környezetvédelemre gyakorolt várható hatásáról.

Budapest, 2019. február 25.

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye

- [119] A rendelkező rész 1., 3. és 4. pontjával egyetértek, a mulasztással előidézett alaptörvény-ellenességnek a rendelkező rész 2. pontjában foglalt körülírását azonban nem tartom kielégítőnek.
- [120] 1. Az indítvány elbírálásának egyik sarkpontja a környezet- és természetvédelem, valamint az egészséges környezethez való jog alaptörvényi védelme, másik sarkpontja a jogalkotónak az a joga, hogy az állam szervezeti felépítését az Alaptörvény keretei között szabadon alakíthassa. Ez utóbbi kapcsán az Alaptörvény 15. cikkének (2) bekezdése a kormánynak az államigazgatás szervezete törvény keretein belül történő alakítására kifejezetten felhatalmazást adott.
- [121] 2. Ugyanakkor magam is úgy ítélem meg, hogy az államigazgatás szervezeti rendszerének módosítása mellett a jogalkotó nem fordított kellő figyelmet a környezet és a természet védelme szintjének csökkenésével szembeni garanciák megteremtésére. E tekintetben alapvetően egyetértek Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleményében foglalt érvelésével.
- [122] 3. A rendelkező rész 2. pontjában foglalt mulasztás körülírását túlzottan szűknek tartom. Azzal eleve nem értek egyet, hogy a mulasztás megállapításának megfogalmazása kifejezetten konkrét jogi rendelkezés megalkotására inspirálja a jogalkotót. Nézetem szerint az Alkotmánybíróság szerepkörébe nem fér bele, hogy mulasztás kimondásába foglaltan konkrétan határozza meg a megalkotandó jogi rendelkezés tartalmát.
- [123] Ettől függetlenül is azonban a mulasztás formájában inspirált szabály megalkotását kevésnek tartom az alkotmányjogi probléma kezelésére. Ennél csak lényegesen szélesebb körben megalkotandó garanciák azok, melyek biztosítani tudnák a környezetvédelem korábban elért védelmi szintjének megőrzését. Ezek meghatározásában a megelőzés és az elővigyázatosság elvének volna véleményem szerint kulcsszerepe; olyan döntési mechanizmus kialakításának, ami nem teszi lehetővé a környezet- és természetvédelem szempontjainak háttérbe szorítását, és amely a visszafordíthatatlan károk megelőzésére is alkalmas, hatékony jogorvoslat lehetőségét biztosítja a környezet- és természetvédelem értékeit esetlegesen sértő közigazgatási döntésekkel szemben.

Budapest, 2019. február 25.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária alkotmánybíró különvéleménye

- [124] A többségi határozat rendelkező részének 1. és 2. pontjával nem értek egyet, ezért az Abtv. 66. §. (2) bekezdésében biztosított jogköröm alapján a következő különvéleményt csatolom jelen határozathoz.
- [125] Míg az indítvány elutasítását és részbeni visszautasítását támogatni tudom, addig – jelenlegi formájában – nem értek egyet a rendelkező részben megfogalmazott alkotmányos követelménnyel és a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításával sem.
- [126] 1. Álláspontom szerint a határozat rendelkező részének 1. pontjában deklarált alkotmányos követelmény olyan elvárást fogalmaz meg a hatósági döntéshozatal során, mely a vonatkozó jogszabályokból egyébként is következik, így külön kimondása a jogalkalmazó számára szükségtelen. Tévesnek tartom az alkotmányos követelmény kiindulópontját: ennek értelmében ugyanis a hatósággal szembeni kíváncsalmként fogalmazódik meg, hogy döntéshozatala során a környezetvédelmi, illetve természetvédelmi szempontokat ne rendelje egyéb szempontok alá; vagyis abból a feltevésből indul ki, hogy a hatóság más szempontokat fog előnyben részesíteni a természet- és környezetvédelem – véleményem szerint is kiemelten fontos – szempontjai rovására.
- [127] Ezzel szemben – többek között – a Kvt. 66/A. § (2) bekezdése, valamint a Tvt. 38/A. § (2) bekezdése *expressis verbis* kizárják a hatóság hozzájárulásának megadását („nem járulhat hozzá”) akkor, ha a tervezett tevékenység környezeti elemet, illetőleg természeti értéket vagy védett természeti területet veszélyeztetne vagy károsítana.

- [128] 2. Nem értek egyet a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításával sem; véleményem szerint az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből és XXI. cikk (1) bekezdéséből nem következik a jogalkotónak olyan szabályozási kötelezettsége, melynek értelmében a hatóság a határozata rendelkező részében az ügy környezet- és természetvédelemre gyakorolt hatásáról kifejezett megállapítást kellene tennie. Éppen a Kvt. és a Tvt. fentebb már hivatkozott rendelkezései – azaz a Kvt. 66/A. § (2) bekezdése, valamint a Tvt. 38/A. § (2) bekezdése – rögzítik, hogy a hatóság a tervezett tevékenység elvégzéséhez nem járulhat hozzá, ha az környezeti elemet, illetőleg természeti értéket vagy védett természeti területet veszélyeztetne vagy károsítana.
- [129] Véleményem szerint a fenti rendelkezések értelmezéséből az következik, hogy a hatóság eljárása során vizsgálja a veszélyeztetés vagy károkozás lehetőségét, és amennyiben ezek fennállásának reális lehetőségét látja, a kérdéses tevékenység végzéséhez nem járulhat hozzá. E rendelkezések nyelvtani értelmezéséből levezethető ennek ellenkezője is; vagyis a hatóság csak abban az esetben járulhat hozzá valamely tevékenységhez, ha meggyőződött arról, hogy az a fenti értékeket nem veszélyeztetni vagy károsítja.
- [130] A fentieknek megfelelően sem az alkotmányos követelmény, sem a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítását nem tudtam támogatni.

Budapest, 2019. február 25.

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

- [131] A különvélemény 2. pontjához csatlakozom.

Budapest, 2019. február 25.

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: II/2092/2015.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2019. évi 36. számában.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉ NEM TETT HATÁROZATAI ÉS VÉGZÉSEI



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3046/2019. (III. 14.) AB HATÁROZATA

alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Pokol Béla és dr. Salamon László* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Bhar.I.1320/2015/47. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszokat elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Két magánszemély indítványozó jogi képviselőjük útján (dr. Józsa Edina ügyvéd, 1137 Budapest, Újpesti rakpart 5. IV/17.) alkotmányjogi panaszt terjesztettek elő az Alkotmánybíróságon.
- [2] 1.1. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján a két indítványozó tartalmilag nagyrészt azonos alkotmányjogi panaszt nyújtott be a Kúria Bhar.I.1320/2015/47. számú végzése ellen az Alaptörvény II. cikkének (emberi méltósághoz való jog), XXIV. cikk (1) bekezdésének (tiszteletes hatósági eljáráshoz való jog), valamint XXVIII. cikk (1) bekezdésének (tiszteletes bírósági eljáráshoz való jog), (2) bekezdésének (ártatlanság vételeme), (3) bekezdésének (védelemhez való jog) és (7) bekezdésének (jogorvoslathoz való jog) sérelmét állítva.
- [3] Az alkotmányjogi panaszok alapjául szolgáló ügyben az indítványozókat emberölés, rablás, személyi szabadság megsértése, lőfegyverrel és lőszerrel visszaélés bűntette miatt jogerősen tényleges életfogytig tartó szabadságvesztésre és tíz év közügyektől eltiltásra ítélték. A harmadfokú bírósággal eljáró Kúria 2016. január 12-én kelt Bhar.I.1320/2015/47. számú végzésével a Fővárosi Ítéltábla 5.Bf.399/2014/61. számú ítéletét helybenhagyta.
- [4] Az Alkotmánybíróság az indítványokat tárgyuk azonosságára és tartalmuk összefüggésére tekintettel egyesítette, és egy eljárásban bírálta el.
- [5] 2. A jogi képviselő az Alkotmánybíróság hiánypótlási felhívására válaszul mindkét ügyben kiegészítő indítványt terjesztett elő, amelynek alapján – figyelemmel az eredeti indítványokban foglaltakra is – az alkotmányjogi panaszok lényege a következők szerint foglalható össze.
- [6] Az indítványozók az Alaptörvény II. cikkének (emberi méltósághoz való jog) sérelmét azzal indokolják, hogy az elsőfokú bíróság közel 170 tárgyalási napot tartott (heti 2–3 alkalommal reggeltől késő délutánig), és e napokon a büntetés-végrehajtási intézet csupán hideg ételt biztosított a számukra, minden nap ugyanazt, folyadékot pedig nem kaptak. Előadták, hogy kézbilincset, övbilincset és lábbilincset kellett viselniük, vezetőszáron vezették őket, továbbá a szállító gépkocsiban nem volt biztonsági öv. A tárgyalóterembe maszkos, felfegyverzett őrök kísérték be őket, ezek az intézkedések a „bűnösségüket sugározták”. Továbbá a tárgyalóterem „karzatáról” szidalmazták, sértegették őket a jelenlévők, ami számukra megalázó volt. Mindez szerintük – az Alaptörvény III. cikkére utalás nélkül, azonban annak szövegét idézve – embertelen, megalázó bánásmódnak is minősül.

- [7] A kiszabott, életfogytig tartó szabadságvesztés büntetést az indítványozók szintén embertelen, megalázó és aránytalan szankciónak tartják, amely „a panaszolt tisztességtelen eljárás következménye”. A hatályos szabályozás szerint ugyanis csak 40 év múlva vizsgálják felül a büntetést, és ezt az időpontot várhatóan már nem éri meg.
- [8] Álláspontjuk szerint a tisztességes eljáráshoz való jogukat [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés, XXVIII. cikk (1) bekezdés] sértették a nyomozó hatóság és a bíróságok által elkövetett eljárási hibák. Ezzel összefüggésben több esetben a védekezéshez és a jogorvoslathoz való jog [Alaptörvény XXVIII. cikk (3) és (7) bekezdés] sérelmére is hivatkoztak. Kérelmükben kifogásolják a nyomozás során fogatosított DNS-mintavételt (még a gyanúsítás közlése előtt került rá sor, és nem tájékoztatták őket annak jogalapjáról és céljáról), továbbá a hemogenetikus szakértő kirendelő határozat nélküli igénybe vételét. A gyanúsítás közlését követően védő kirendelése nélkül kezdték meg az első kihallgatást, törvényes jogaikra ekkor nem figyelmeztették az indítványozókat. Kifejezetten sérelmezi az egyik indítványozó, hogy kirendelt védője ez ellen nem lépett fel, illetve a későbbiekben sem járt el megfelelően az érdekében. A nyomozás során két alkalommal tanúként hallgatta ki az indítványozókat a nyomozó hatóság az egyik olyan cselekménnyel kapcsolatban, amelynek elkövetésével később meggyanúsították őket. Bár a vallomástételt a terhükre rótt bűncselekményekkel kapcsolatban megtagadták, a vallomástétel érdekében a nyomozó hatóság és a bíróság is nyomást gyakorolt rájuk. E tanúvallomások tartalmára a bíróság ítélete is támaszkodott. A vádemelés alapját képező fegyverszakértői vélemény „dokumentációt nem tartalmaz, kizárólag eredményközlésre szorítkozik”, a szakértők a tárgyaláson több lényeges ponton változtattak megállapításaikon. A nyomozó hatóság nem tisztázta a IV. rendű vádlott pontos szerepét az ügyben, az indítványozókra terhelő vallomását azonban a bíróság elfogadta. A IV. rendű vádlott továbbá „miután a terhelt társak és a védők megkérdőjelezték a vallomása hitelességét, a további vallomástételt megtagadta”, ezért kérdéseket sem intézhetett hozzá a többi vádlott, ennek ellenére „terhelő nyomozati vallomásait változatlan nyomatékkal vették figyelembe”, sőt az ítélet döntően ezeken alapult. A nem magyar állampolgárságú sértetteket a nyomozó hatóság jogszabálysértő módon hatósági tanú és tolmács nélkül hallgatta ki, az elsőfokú bíróság pedig őket már ki sem hallgatta, pusztán felolvasta a vallomásukat, az indítványozók ezért azokat nem tudták vitatni. A vallomások ellentmondásainak tisztázására nem került sor. Az indítványozók – állításuk szerint – a nyomozás és a bírósági eljárás során sem vehettek részt lényeges eljárási cselekményeken (pl. házkutatás, szemle), mert azokról nem értesítették vagy „eltávolították” őket, vagy azon a részvételüket – azáltal, hogy másik városban tartották őket előzetes letartóztatásban – „ellehetetlenítették”.
- [9] Az indítványozók szerint jogsértő módon beszerzett bizonyítékok alapján emeltek vádat ellenük (amit az is bizonyít, hogy a bíróság ezek egy részét kirekesztette a bizonyítékok köréből), sőt a vádat „irreleváns, értelmezhetetlen bizonyítékokkal indokolta az ügyészség”. E körben aggályaikat két csoportba sorolják: egyrészt azt sérelmezik, hogy a nyomozás során elkövetett jogszabálysértéseket a bíróság utólag bagatellizálta vagy legalizálta, tehát az elítélés alapja részben jogsértő bizonyítékokon alapszik. Másrészt rámutatnak, hogy az „aggályos, törvénytisztelő bizonyítékok későbbi mellőzése azt eredményezte, hogy a védelem stratégiája újra és újra hatálytalanná vált”. „Rendre felborította a védelmi stratégiát” – hangzik a kérelem – az is, hogy a hatóságok és a szakértők „tömegével csatoltak be olyan bizonyítékokat, amelyek már a nyomozás során rendelkezésre álltak”. Az első fokon eljáró bíróság nem csupán a tényállás tisztázására törekedett, hanem lényegében pótnyomozást folytatott („hivatalból pótolta a vád bizonyítékait”), miközben a vádhatóság passzív maradt. A bíróság titkos minősítésű iratokba tekintett be, de ezekről az információkról a védelem részére nem adott tájékoztatást. Továbbá a bíróság informális kapcsolatot tartott fenn a nyomozó hatósággal, amely külön megkeresés nélkül is további bizonyítékokat adott át a bíróságnak, ezekről a védelem nem szerzett tudomást. Az elsőfokú bíróság ítéletében támaszkodott az egyik tanú ellen hamis tanúzás büntette miatt folytatott nyomozásban keletkezett iratokra, amelyeket a bíróság is csak az ítélet kihirdetése és írásba foglalása közötti időszakban kapott meg. A másodfokú eljárásban hiába kérte a védelem a folyamatban lévő nyomozás teljes iratanyagának beszerzését és az abba való betekintést. „Az iratok közé csatolt tanúvallomásról csak – mintegy véletlenül – 2016. március 30-án szereztem tudomást” – hangzik az indítvány. A bíróság viszont egy másik, kapcsolódó nyomozás irataiba betekintett, de ezeket az indítványozók nem ismerhették meg. Az egyik indítványozó a bűnjelkezeléssel kapcsolatban is hivatkozik a tisztességes eljárás és a védekezéshez való jog sérelmére: kifejti, hogy az eljárásban egy tárgyi bizonyíték megsemmisült, egy pedig eltűnt, pedig ezek rá nézve kedvezőek lehettek volna. Az indítványozók érvelése alapján minden – pl. szakértő kirendelésére és tanúmeghallgatásra irányuló – bizonyítási indítványukat elutasította a bíróság, ellenben az ügyészség bizonyítási indítványainak helyt adott, tehát kiegyensúlyozatlan volt az eljárás. Ezzel összefüggésben különösen az első fokon eljáró bíróság pártatlanságát

kérdőjelezi meg, mert szerintük az kezdettől fogva a bűnösségüket vélelmezte. Ez a szemlélet pl. a tanúknak feltett kérdésekből, a terhelteknek a vallomástételre és az észrevételek megtételére sürgetéséből, az elkövetett eljárási hibákból is kitűnt. Továbbá ennek igazolására az indítvány-kiegészítéshez csatolták az Élet- és Irodalom című folyóiratban megjelent írott interjút, amely 2016-ban a tanács elnökével készült.

- [10] Az indítványozók sérelmezik, hogy egyes nyomozati cselekmények „ténye és módja” ellen jogorvoslattal nem élhettek (pl. a DNS mintavétel, a hemogenetikus szakértő kirendelése, szemle, házkutatás) és feljelentéseiket nem bírálták el. Továbbá a másodfokú bíróság helyt adott egy folyamatban lévő büntetőeljárás iratainak beszerzésére irányuló ügyészi indítványnak, de a bíróság ennek ellenére nem szerezte be a kért iratokat, ezért az indítványozók nem tudtak az iratokkal kapcsolatban észrevételeket tenni.
- [11] A harmadfokú eljárással összefüggésben az egyik indítványozó különösen sérelmesnek tartja, hogy csupán három napig tanulmányozhatta az ügy iratait a büntetés-végrehajtási intézetben, és állítása szerint nem is bocsátottak a rendelkezésére minden kért iratot, továbbá a harmadfokú bíróság ülésén nem tettek eleget iratismeretési kérelmének. Az ülésen a tanács elnöke az indítványozók szerint korlátozta a szóbeli észrevételezést, sürgette az észrevételek megtételét, végül a bíróság rendkívül gyorsan – a nyilvános ülés kezdetétől számított mindösszesen hat óra alatt – meghozta a döntést. Úgy vélik, a Kúria nem bírálta el az írásbeli fellebbezésüket és a nyilvános ülésen csatolt írásbeli észrevételeket, valamint a legfőbb ügyésznek címzett, de a Kúria hatáskörébe tartozó beadványt. Végezetül kifogásolják, hogy a tanács elnöke az egyik indítványozó védőjétől perbeszéd közben a szót megvonta és vele szemben nem a perbeszéd félbeszakításának törvényi lehetőségét alkalmazta [1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról (a továbbiakban: Be.) 314. § (4) bekezdés].
- [12] Mindezek mellett az indítványozók részletekbe menően érvelnek a bírósági ítéletek megalapozatlansága és jogszerűtlensége mellett, kritizálva és megkérdőjelezve e körben elsősorban az első fokon eljáró bírói tanács munkamódszerét (amelyet az indítványozók „rendkívüli adatgyűjtésként” írnak le) és a bizonyítékok értékelését, valamint az ezekből levont következtetéseket. Kifogásolják különösen, hogy a bíróság anélkül állapította meg a bünszervezetben történő elkövetést, hogy az a vádiratban szerepelt volna. Ezen kívül pedig azt állítják, hogy a másod- és harmadfokú bíróság a fellebbezésüket nem vizsgálta meg és nem bírálta el maradéktalanul.
- [13] Végezetül pedig sérelmezik az indítványozók, hogy az eljárás elhúzódott: az eljárási szabályok nyomozás során történő megsértését a bíróság terjedelmes bizonyítás lefolytatásával kívánta korrigálni (a bíróság elvégezte a „jogsértő nyomozati cselekmények ellenőrzését”), továbbá a bíróság mulasztása miatt meg kellett ismételni a bírósági eljárás egyes szakaszait (a bíróság egyrészt elmulasztotta a vádlottak teljes körű kioktatását, másrészt nem észlelte a kizárt védő közreműködését). Az elsőfokú ítélet írásba foglalása közel egy évig tartott, emiatt fegyelmi eljárás is indult az ügyben eljáró tanács elnöke ellen, továbbá a másod- és harmadfokú eljárás is elhúzódott: a tárgyalás határnapjának kitűzése során – bár az ügy kiemelt jelentőségűnek számított – megsértették a Be. 554/K. § (1) bekezdését. Ehhez képest a büntetőeljárás hat és fél évig húzódott, és ezen időtartam alatt végig előzetes letartóztatásban voltak. Mindez az indítványozók szerint az eljárás észszerű időn belül történő befejezéséhez való jogot is sértette.
- [14] Az ártatlanság vélelmének [Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bekezdés] a sérelmét jelentette az indítványozók megítélése szerint, hogy a) a nyomozó hatóságok már a gyanúsítás közzlése előtt sajtótájékoztatókat tartottak, amelyek az volt a témája, hogy az indítványozók követték el a később terükre rótt bűncselekményeket; b) a bírósági eljárás során „túlzott, látványos biztonsági intézkedéseket” alkalmaztak, ami a közvélemény felé a vádlottak bűnösségét sugározta; c) az elsőfokú bíróság kezdettől fogva a vádlottak bűnösségét vélelmezte, illetve, hogy d) a Kúria 1/2014. számú büntető elvi határozata még az indítványozók elítélését megelőzően rögzítette, hogy a bűnisméltés veszélyét mint a további előzetes letartóztatás okát, megalapozza az a tény, hogy a terheltek közel másfél éven át követték el a törvényi egységbe foglalható ölési cselekményeiket (1/2014. büntető elvi határozat B.1. II. pont).

II.

- [15] Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

„II. cikk Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.

III. cikk (1) Senkit nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgásgásban tartani. Tilos az emberkereskedelem.”

„XXIV. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”

„XXVIII. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, észszerű határidőn belül bírálja el.

(2) Senki nem tekinthető bűnösnek mindaddig, amíg büntetőjogi felelősségét a bíróság jogerős határozata nem állapította meg.

(3) A büntetőeljárás alá vont személynek az eljárás minden szakaszában joga van a védelemhez. A védő nem vonható felelősségre a védelem ellátása során kifejtett véleménye miatt.

[...]

(7) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

III.

- [16] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy az alkotmányjogi panaszok megfelelnek-e az indítványokkal szemben támasztott törvényi követelményeknek, és a következőket állapította meg.
- [17] Az indítványozók az Abtv. 27. §-a alapján a Kúria harmadfokú eljárásban, az ügy érdemében hozott, jogorvoslattal nem támadható döntésének alkotmányossági vizsgálatát kérték, és Alaptörvényben biztosított jogaik sérelmére hivatkoztak.
- [18] Az első indítványozó a Kúria végzését 2016. március 2. napján vette át, az alkotmányjogi panaszt pedig 2016. április 11. napján adta postára az elsőfokú bíróságnak címezve. A második indítványozó a Kúria végzését 2016. április 12. napján vette át, az alkotmányjogi panaszt pedig 2016. április 28-án adta postára. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése alapján mindkét indítvány határidőben benyújtottnak minősül.
- [19] A kérelem a határozottság Abtv. 52. § (1b) bekezdésében felsorolt követelményeinek – egyes, a későbbiekben megjelölt indítványi elemek kivételével – eleget tesz, tartalmazza ugyanis: a) azt a törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá azt, amely az indítványozók indítványozói jogosultságát megalapozza (Abtv. 27. §); b) az eljárás megindításának indokát (az indítványozók elítélésére álláspontjuk szerint alaptörvénytört eljárásban került sor); c) az Alkotmánybíróság által vizsgálandó bírósági döntést (a Kúria Bhar.I.1320/2015/47. számú végzése); d) az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit [II. cikk, XXIV. cikk (1) bekezdés, XXVIII. cikk (1), (2), (3) és (7) bekezdései, a III. cikk tartalmi idézése]; e) indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett bírósági döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével; f) kifejezett kérelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a támadott bírósági döntés alaptörvényellenességét, és semmisítse meg azt.
- [20] A Kúria támadott Bhar.I.1320/2015/47. számú végzése az ügy érdemében hozott harmadfokú döntés, amely ellen fellebbezésnek vagy felülvizsgálatnak nincs helye. Az Alkotmánybíróság ennek alapján megállapította, hogy az indítványozók a jogorvoslati lehetőségeiket kimerítették, így az alkotmányjogi panasz megfelel az Abtv. 27. §-ában előírt követelményeknek.
- [21] Az indítványozók alkotmányjogi panasz benyújtására indítványozói jogosultsággal rendelkeznek, és érintettségük, mivel a büntetőügyben terheltek voltak, fennáll. A panasz Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét állítja.
- [22] Az Abtv. 29. §-a szerint az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. E két feltétel alternatív jellegű, bármelyiknek a fennállása megalapozza a panasz befogadását [3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30], illetve 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18]].
- [23] Az indítvány leglényegesebb – az indítványozók szinte minden hivatkozásában fellelhető, az egyéb, alapjogsérellemmel (különösen pl. a védelemhez való joggal) is összefüggésbe hozott – állítása, hogy az indítványozókat elítélő bírósági döntés eljárási szabályok megsértésének sorozatával lefolytatott büntetőeljárás eredménye. A *fair* avagy kiegyensúlyozott bírósági eljáráshoz való joggal kapcsolatban az Alkotmánybíróság kiterjedt gyakorlattal rendelkezik. A testület által kimunkált és következetesen érvényesített alkotmányos mérce értelmében a tisztességes bírósági eljárás követelménye „az eljárásjogi garanciák érvényesülését is felöleli, és egy olyan

minőséget jelent, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembe vételével lehet csupán megítélni. Ebből következően egyes részletszabályok hiánya miatt éppúgy, mint valamennyi részletszabály megalkotásának dacára lehet egy eljárás méltánytalan, igazságtalan vagy nem tisztességes. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a tisztességes eljáráshoz való jog magában foglalja az alkotmányszövegben kifejezetten nem nevesített bírósághoz való jog valamennyi feltételét is” {7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [24]; legutóbb: 3027/2018. (II. 6.) AB határozat, Indokolás [13]}. Utolni kell arra is, hogy míg a bírósági eljárás kiegyensúlyozottságához fűződő jog abszolút, azaz korlátozhatatlan, addig az egyes részjogosultságok más alapjogok vagy alaptörvényi értékek viszonylatában a szükségesség/arányosság kritériumrendszerében érvényesülnek (lásd például: 34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [142]; 2/2017. (II. 10.) AB határozat, Indokolás [46]–[53]; 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [27]).

- [24] Az indítványozóknak az eljárás egészének összességében vett tisztességtelenségére, kiegyensúlyozatlanságára vonatkozó hivatkozásai – tekintettel azok komplexitására és az eljárás minden szakaszát felölelő voltukra, valamint a kifogások tartalmára is – a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét vetik fel. Különösen azért, mert az indítványozók a tisztességes eljáráshoz való jog egyes részjogosítványainak a sérelmét is állították, amelyek önmagukban is indokolják a panasz befogadását a következők szerint.
- [25] Az eljáró bíró pártatlanságának a kérdése az Alkotmánybíróság gyakorlatában már más ügyben is érdemi vizsgálatot szükségessé tevő kérdésnek minősült [3243/2017. (X. 10.) AB határozat]. Jelen ügyben – figyelemmel a 14/2002. (III. 20.) AB határozatba foglaltakra – elsősorban a funkciómegosztás követelményével összefüggő indítványozói hivatkozás ébreszt kételyt az eljárás alaptörvény-konformitása vonatkozásában.
- [26] Az indítványozók hivatkoztak az eljárás észszerű határidőben történő befejezéséhez való jog sérelmére, amely kérdés az Alkotmánybíróság 2/2017. (II. 10.) AB határozata alapján büntetőügyben vizsgálható kérdés.
- [27] Az ártatlanság vétele az Alkotmánybíróság 3313/2017. (XI. 30.) AB határozata alapján összefüggésben áll az azzal a követelménnyel, hogy kerülni kell azt, hogy az eljárás során a vádlottat még mielőtt büntető ügyében jogerős bírói döntés született volna, bűnösnek mutassák be. Jelen ügyben az indítványozók éppen e követelmény sérelmét állították.
- [28] Több összefüggésben hivatkoztak az indítványozók a védelemhez való jog megsértésére. Hivatkoztak például a védő jelenléte nélkül történő kihallgatásukra, amely a 8/2013. (III. 1.) AB határozat figyelembevételével az alkotmányjogi panaszban kifogásolt bírósági döntések alaptörvény-ellenességét eredményezheti. Érdemi vizsgálatot kívánnak emellett az indítványozóknak az iratbetekintési jog gyakorlásával kapcsolatos felvetései is. A 6/1998. (III. 11.) AB határozat (ABH 1998, 91, 96.) és a 15/2002. (III. 29.) AB határozat (ABH, 2002, 116, 118.) alapján ugyanis az eljárásban szereplő adatok és dokumentumok teljes megismerése és – megfelelő biztosítékok között – birtoklása is a *fair trial* követelményéből fakadóan a „mindenképpen biztosítandó” jogok közé sorolható {megerősítette pl. 3100/2015. (V. 26.) AB határozat, Indokolás [107]–[108]}. Szintén indokolja a kérelem befogadását annak a hivatkozásnak a vizsgálata, hogy az indítványozók bizonyos eljárási cselekményeken nem vehettek részt, illetve, hogy a bíróság perbeszéd közben megvonta a szót az egyik indítványozó védőjétől. A részvételi jog ugyanis a védelemhez való jog érvényesülését hivatott biztosítani, a perbeszéd pedig a védelem egyik legfontosabb eszköze a büntetőeljárásban.
- [29] Mindezek mellett az indítványozók az embertelen, megalázó bánásmód állításával az emberi méltósághoz való joguk sérelmére is hivatkoznak, és csak érdemi vizsgálat alapján dönthető el, hogy ez kihathatott-e az eljárásra.
- [30] Az Alkotmánybíróság mindezek alapján az alkotmányjogi panaszokat – az Ügyrend 31. § (6) bekezdése alapján a befogadási eljárás lefolytatásának mellőzésével – érdemben bírálta el.

IV.

- [31] Az alkotmányjogi panaszok nem megalapozottak.
- [32] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt – korábbi gyakorlatára támaszkodva [lásd legutóbb összefoglalóan pl. 3080/2018. (III. 5.) AB határozat, Indokolás [16]–[17]] – jelen ügyben is rögzíti vizsgálatának általános korlátait a következők szerint.
- [33] Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatának megfelelően csak az ítéletek alkotmányossági felülvizsgálatát végzi, nem minősül az általános hatáskörű bírósági szervezetrendszer egyik felülbírálati fórumának, az alkotmányjogi panasszal kapcsolatos hatásköre is – az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának védelmén keresztül – az Alaptörvény védelmét biztosítja. Önmagukban a bíróságok által előidézett vélt vagy valós jog-

- szabálysértések nem adhatnak alapot alkotmányjogi panasznak. Egyébként az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna {3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [28]}. „A jogszabályokat a bíróságok értelmezik, az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki. Ez a jogkör azonban nem teremthet alapot arra, hogy minden olyan esetben beavatkozzon a bíróságok tevékenységébe, amikor olyan (állítólagos) jogszabálysértő jogalkalmazásra került sor, mely egyéb jogorvoslati eszközzel már nem orvosolható. Sem a jogállamiság elvont elve, sem a tisztességes eljárás alapjoga [...] nem teremthet alapot arra, hogy az Alkotmánybíróság a bírósági szervezet feletti szuperbíróság szerepébe lépjen, és hagyományos jogorvoslati fórumként járjon el. [...] A bíró bármely ténybeli vagy jogi tévedése nem teszi automatikusan tisztességtelenné az egész eljárást, mivel az ilyen tévedések teljesen soha nem küszöbölhetők ki, azokat az igazságszolgáltatás ma ismert rendszere magában hordozza” {3325/2012. (XI. 12.) AB végzés; Indokolás [13]–[15]}.
- [34] Az „Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése egy processzuális alapjogot tartalmaz, amely elsősorban a bírósági eljárással szemben támasztott eljárási garanciák rendszerét jelenti” {3181/2018. (VI. 8.) AB határozat, Indokolás [42]}. Az Alkotmánybíróság ebből fakadóan nem rendelkezik hatáskörrel arra, hogy a perorvoslati bíróság jogköréhez tartozó, szakjogi vagy kizárólag törvényértelmezési kérdésben állást foglaljon {3003/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4]; 3392/2012. (XII. 30.) AB végzés, Indokolás [6]; 3017/2013. (I. 28.) AB végzés, Indokolás [3]; 3028/2014. (II. 17.) AB végzés, Indokolás [12]; 3098/2014. (IV. 11.) AB végzés, Indokolás [28]}. E körbe tartozik továbbá az is, hogy az Alkotmánybíróság nem ténybíróság, a nyomozás, illetve bizonyítási eljárás lefolytatása, a bizonyítékok értékelése és ezen keresztül a tényállás megállapítása, illetve annak bizonyos fokú felülvizsgálata a jogorvoslati eljárás(ok) során az eljáró bíróságok, végső soron a Kúria feladata. A bírói döntés irányának, a bizonyítékok bírói mérlegelésének (annak, hogy a rendes bíróságok egy-egy tényt miként értékelték), valamint a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírálatára nem rendelkezik felhatalmazással. A bíróság ezen értékelő tevékenysége nem lehet alkotmányossági vizsgálat tárgya {21/2016. (XI. 30.) AB határozat, Indokolás [24]; 3013/2016. (I. 25.) AB végzés, Indokolás [18]; 3221/2014. (IX. 22.) AB végzés, Indokolás [14]–[15]; 3309/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [5]}. „Önmagában attól, hogy egy bizonyítási indítványt a bíróság mérlegelési jogkörében nem teljesít, még nem válik az egész eljárás tisztességtelenné és ezáltal alaptörvény-ellenessé” {3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [28]}.
- [35] Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) hasonló elvet követ. „Az EJEB – egyebek mellett – a *Tánczos kontra Magyarország* [(30332/02.), 2005. április 26.] ügyben hozott határozatában rögzítette az Emberi Jogok Európai Egyezménye [a továbbiakban: EJE] 6. cikkéből fakadó azon álláspontját, hogy főszabályként a nemzeti bíróságokra tartozik az eléjük tárt bizonyítékok, és a terhelt által felhozni kívánt bizonyítékok relevanciájának az értékelése. Konkrétabban, a 6. Cikk 3(d) bekezdése főszabályként annak a megítélését is a nemzeti bíróságokra bízta, hogy szükséges-e tanúk felhívása; minden mentő tanú megjelenését és megvizsgálását nem igényli (vö. *Solakov v. the former Yugoslav Republic of Macedonia*, no. 47023/99, § 57, ECHR 2001-X); és ez az elv a szakértőkre is vonatkozik (ld. *Baragiola v. Switzerland*, no. 17265/90, Commission decision of 21 October 1993, Decisions and Reports 75, p. 76)” {3206/2016. (X. 17.) AB végzés, Indokolás [45]}.
- [36] A kifejtettek alapján annak megítélésére, hogy jelen ügyben kellőképpen körültekintő és alapos volt-e a nyomozás, avagy megalapozott-e a bírósági ítélet (pl. mennyire alapos, részletes a fegyverszakértői vélemény; indokolt volt-e az indítványozók tanúként történő kihallgatása; a tanúk és a szakértők nyilatkozatainak esetleges ellentmondását a bíróság miképpen oldotta fel; a IV. rendű vádlott szerepét az ügyben a bíróság az indítványozók szubjektív elvárásának megfelelő alapossággal tisztázta-e, vallomását miért és mennyiben tekintette hitelemzőnek; a vád milyen bizonyítékok csatolását tartotta szükségesnek; milyen indokok mentén utasította el a bíróság az indítványozók egyes bizonyítási indítványait; mely tanúk meghallgatását tartotta indokoltnak a bíróság; a rendelkezésre álló bizonyítékok alapján kellőképpen megalapozott volt-e az ítélet; az esetlegesen eltűnt bizonyítékok kétséget ébreszthetnek-e az ítélet megalapozottságát illetően a többi bizonyíték fényében; a bünszervezetben történő elkövetés mint tényből levont jogi következtetés megállapítása indokolt-e az ügyben annak ellenére, hogy azt a vádirat kifejezetten nem tartalmazta) az Alkotmánybíróságnak nincs lehetősége.
- [37] Emlékeztetni szükséges továbbá arra, hogy „a büntetés kiszabása szakjogi kérdés, az eljáró bíró, mint az igazságszolgáltatás letéteményesének bírói függetlenségéből fakadó döntési joga. A bírósági jogalkalmazásnak egyaránt része a tényállás és az alkalmazandó jog megállapítása, valamint a jogkövetkezmények meghatározása. Ezen összetett folyamat, eljárási periódusoktól függetlenül magában foglalja a jogilag releváns tények objektív feltárását, összegezését, értékelését és a jogkérdések megismerését. A bíró belső meggyőződése, amely lehetővé teszi számára – a bírói függetlenség alkotmányos elve által oltalmazott – a lelkiismeretének megfelelő döntés

- meghozatalát, ezen tényezők hatására alakul ki” {3031/2017. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [54], lásd még: 3080/2018. (III. 5.) AB határozat, Indokolás [20]}. Nincs lehetősége ebből következően az Alkotmánybíróságnak arra, hogy állást foglaljon arról, hogy a bíróság által kiszabott büntetés megfelelő, arányos-e.
- [38] Hangsúlyozza végezetül az Alkotmánybíróság, hogy annak megállapítása érdekében, hogy az indítványozók által állított alapjog-korlátozásra sor került-e, bizonyos esetekben elengedhetetlen volt az ügy tényeinek a figyelembevétele, ez azonban nem jelenti azt, hogy az Alkotmánybíróság a bíróság által megállapított tényállást felülvizsgálta volna vagy a bizonyítékok újraértékelését végezte volna el.
- [39] 2. Az indítványozók elsődlegesen a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét állították, a további állított alapjog-sérelmek részben vagy egészben e joggal összefüggésben állnak. Ezért az Alkotmánybíróság is elsődlegesen ezt az alapjogot helyezte vizsgálatának fókuszába.
- [40] Tekintettel azonban arra, hogy az indítványozók – a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés] mellett – a nyomozással összefüggésben a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés] sérelmére is hivatkoztak, rámutat az Alkotmánybíróság a következőkre.
- [41] A büntetőeljárás esetében a bírósági eljárást megelőzi a nyomozás, amely a büntetőeljárás önálló szakasza. „A nyomozás a büntető igény bíróság előtti érvényesítésének előkészítő szakasza. Hatósági cselekvések sora”, amely „a bűncselekmény elkövetésének gyanújától a meghatározott személy pontosan körülírt, büntető törvénybe ütköző cselekménye miatt a – bírósági eljárás kezdeményezésére alkalmas – vád emeléséhez megkívánt bizonyosság felé halad” (209/B/2003. AB határozat, ABH 2008, 1926, 1940–1941.). A célja tehát az, hogy felderítse a bűncselekményt, az elkövető személyét, és felkutassa a bizonyítási eszközöket. Ennek eredményeképpen lehet dönten a vádemelésről vagy az eljárás megszüntetéséről.
- [42] „Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az állami büntetőhatalom monopóliumából egyértelműen következik a büntető igény érvényesítésének, a bűnüldözés és a büntető igazságszolgáltatás alkotmányos feltételek szerinti működtetésének kötelezettsége” {3017/2016. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [31]}. A nyomozó hatóság tevékenysége tehát alkotmányossági kontroll alatt áll, az eljárás során a processzuális alapjogok tiszteletben tartása – a bírósági eljárásokhoz hasonlóan – alapvető követelmény. A büntetőeljárás egészét a tisztességes eljárás követelményrendszerét kielégítő módon szükséges jogszabályi szinten kialakítani és működtetni is, mivel „[a] jogállamiság, valamint az alkotmányos büntetőjog követelményei azt kívánják meg, hogy az állam a büntető hatalmát olyan szabályok szerint gyakorolja, amelyek egyensúlyt teremtenek egyrészt az egyéneket az állammal szemben védő garanciális rendelkezések, ezen belül elsősorban a büntetőeljárás alá vont személy alkotmányos jogainak védelme, másrészt a közösség biztonság iránti igénye, a büntető igazságszolgáltatás működésével kapcsolatos társadalmi elvárások, valamint a bűncselekmények következtében sérelmet szenvedett személyek jogainak és érdekeinek védelme között” (209/B/2003. AB határozat, ABH 2008, 1926, 1940.). A 209/B/2003. AB határozat a következőképpen hivatkozta az EJB ezzel kapcsolatos gyakorlatát: „[A] Bíróság következetes álláspontja, hogy bár a 6. cikk a tisztességes eljárás követelményeit a vád bírósági elbírálása tekintetében fogalmazza meg, azoknak – *mutatis mutandis* – a tárgyalást megelőző eljárási szakaszokban is érvényesülniük kell. A 6. cikk követelményei, [...] a bűncselekménnyel gyanúsított személyt minimálisan megillető jogok fontosak a tárgyalást megelőző eljárásban is, ugyanis az ezzel kapcsolatos hatósági mulasztások helyre nem hozható sérelemre vezethetnek magának a tárgyalásnak a tisztességessége tekintetében is (*Imbrioscia kontra Svájc* ügyben 1993. november 24-én kelt ítélet 36. §; *John Murray kontra Egyesült Királyság* ügyben 1996. január 26-án kelt ítélet 62. §)” (ABH 2008, 1926, 1935).
- [43] A több szakaszból álló büntetőeljárásban a nyomozás a vádemelést készíti elő, és kizárólag a bíróság dönthet jogi kötelező erővel a terhelt bűnösségéről vagy felmentéséről. Ez azt jelenti, hogy – a közigazgatási hatósági eljárásoktól eltérően – nem egy alapeljárás felülvizsgálata képezi a bírósági eljárás tárgyát. Ehhez kell igazodnia az alkotmányossági vizsgálatnak is: amennyiben a nyomozás eredményeképpen vádemelésre és bírósági eljárásra kerül sor, az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz alapján nem önmagában vizsgálja a tisztességes eljáráshoz való jog és egyes részjogosítványai érvényesülését a büntetőeljárás nyomozási szakaszát érintően úgy, mintha az egy önálló hatósági eljárás volna. Amint arra a 21/2016. (XI. 30.) AB határozat is rámutatott: „az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése a közigazgatási hatósági eljárás vonatkozásában fogalmazza meg a tisztességes eljárás követelményét, így nem vonatkozik sem a büntetőeljárás nyomozati szakára, sem a nyomozás eredményét is értékelő bírósági eljárásra. Ebből fakadóan a panasszal támadott bírósági határozatok és ezen alaptörvényi rendelkezés között nincs összefüggés” (Indokolás [21]). Amikor tehát a büntetőeljárás egészének tisztességessége kerül mérlegre, a nyomozási és a bírósági eljárási szakaszt általá-

ban egységben kell szemlélni, a nyomozó hatóság eljárása a bírói döntés alaptörvény-ellenességének vizsgálatán keresztül kerülhet az Alkotmánybíróság látókörébe. Fontos megjegyezni egyrészt, hogy a „büntetőeljárás nyomozási szakaszában elkövetett jogsértések és mulasztások következményeinek sikeres elhárításához elsődlegesen a büntetőeljárás jogban ismert panasz jogintézménye szolgál” {3207/2015. (X. 27.) AB végzés, Indokolás [10]}. Másrészt az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszindítvány is a bírói döntés ellen kerül benyújtásra, tehát ennek alkotmányossági vizsgálata során kell figyelembe venni, hogy a nyomozás során sérült-e oly módon a tisztességes eljárás alapjoga, amely helyre nem hozható sérelemre vezethetett a bírósági eljárás tisztességessége tekintetében.

- [44] Összefoglalva: A büntetőügyben eljáró bíróság döntése ellen az Abtv. 27. §-a alapján benyújtott, de a nyomozó hatóság eljárását is kifogásoló alkotmányjogi panasz vizsgálata nem az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése, hanem az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése alapján végezhető el összességében a büntetőeljárás egésze vonatkozásában. Így lehet biztosítani, hogy a büntetőeljárás egésze mint olyan megfeleljen a tisztességesség követelményének [a „jogállami büntetőeljárásnak korlátozhatatlan minősége az eljárás tisztességes volta” (14/2004. (V. 7.) AB határozat, ABH 2004, 241, 255.; 209/B/2003. AB határozat, ABH 2008, 1926, 1938–1939.)] {Vö. 8/2013. (III. 1.) AB határozat, amely a védelemhez való jog érvényesülését vizsgálta a nyomozást érintően, azonban a támadott bírói döntést nem semmisítette meg, mert a feltárt alkotmányossági probléma nem hatott ki az ítélet érdemére, lásd: Indokolás [56]}].
- [45] Hangsúlyozandó ugyanakkor az is, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog nem feltétlenül ugyanazokat a garanciákat jelenti minden eljárási szakaszban: a bíróság előtti eljáráshoz viszonyítva egyes eljárási garanciák a nyomozás során – figyelemmel az állami büntetőigény érvényesítésének a folyamatában betöltött feladatára és a nyomozás szakmai szabályaira – adott esetben eleve csak korlátozottan érvényesülhetnek.
- [46] 3. A tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal összefüggésben mindenképp emlékeztetni kell arra, hogy a 21/2014. (VII. 15.) AB határozat alapján „nincs akadálya a tisztességes eljáráshoz való jogot értelmező, de már hatályon kívül helyezett alkotmánybírósági határozatok egyes elvi megállapításai felhasználásának az Alaptörvény értelmezésekor, mivel azok összhangban vannak az Alaptörvény céljával és értelmező rendelkezéseivel is” (Indokolás [50]–[60]).
- [47] Speciálisan a büntetőeljárás vonatkozásában az Alkotmánybíróság a gyakorlatát a 14/2004. (V. 7.) AB határozatban a következőképpen foglalta össze: „[a]z Alkotmány az anyagi igazság érvényre juttatásához szükséges – és az esetek többségében alkalmas – eljárásra ad jogot. A büntető igény érvényesítésének eljárási módjával, a büntetőeljárással szemben azonban alapvető követelményként jelentkezik az igazság megállapítása a bűncselekmény elkövetése, az elkövető személye és büntetethetősége tekintetében. Ez alapvető feltétele annak, hogy a büntetőjogi felelősség kérdésében igazságos bírósági döntés szülessen. [...] a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye. A büntetőeljárás szempontjából ezek a tételek a büntető igazságszolgáltatás történeti rendszereinek felhalmozódott tapasztalatán alapulnak. Eszerint: az igazság feltárásának az a legmegfelelőbb módja, ha az ítélezésében független és pártatlan bíróság nyilvános tárgyaláson, a bizonyítás tekintetében egyenlő jogokkal résztvevő felek aktív közreműködésével lefolytatott eljárás eredményeként, közvetlen észlelése útján szerzett bizonyítékok szabad mérlegelésével állapítja meg a büntető felelősségre vonás eldöntéséhez szükséges tényeket.” (ABH 2004, 241, 266.) Ugyanakkor a „tisztességes eljárás (*fair trial*) olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek a figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás méltánytalan vagy igazságtalan, avagy nem tisztességes” {6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91, 95.; 2/2017. (II. 10.) AB határozat, Indokolás [45]–[53]}].
- [48] Az ítélezés minőségét meghatározó követelmények egy részét közvetlenül az Alaptörvényben szabályozott, a tisztességes eljáráshoz való jog nevesített részjogosítványának is tekinthető intézményi és eljárási garanciák jelentik [így a törvény által létrehozott bíróság, a bírói függetlenség és pártatlanság kívánalma, a tárgyalás igazságossága, nyilvánossága és az észszerű határidőn belüli elbírálás követelménye, lásd: 22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [49]}. A végső soron szintén a tisztességes eljáráshoz való jogra mint „anyajogra” visszavezethető, azzal logikai kapcsolatban álló jogosultságok egy másik csoportja önálló alapjogként került megfogalmazásra az Alaptörvényben [pl. az ártatlanság vétele, a védelemhez való jog, lásd: Alaptörvény XXVIII. cikk (2)–(3) bekezdései]. Vannak továbbá a tisztességes eljáráshoz való jogból levezethető, az Alaptörvényben nem nevesített, de az Alkotmánybíróság által elismert részjogosítványok is [pl. a fegyveregyenlőség követelménye,

lásd: 22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [49], az indokolt bírói döntéshez való jog, lásd: 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [28]–[34]]. E jogosítványokat az eljárási törvények több esetben külön szabályokkal megerősítik és részletszabályokkal kibontják.

- [49] A korlátozhatóság oldaláról közelítve vannak olyan eljárási szabályok, eljárási garanciák, amelyek sérelmét csak az alapjogot érvényre juttató eljárási „minőség” vizsgálata során lehet bevonni a vizsgálódási körbe. Itt azonban nem az esetlegesen elkövetett jogszabálysértés feltárása a cél: az eljárási szabályok sérelme nem feltétlenül jelenti azt, hogy az eljárás összességében kiegyensúlyozatlan volt. Ilyen esetben azt kell mérlegelni, hogy az állított jogsértés olyan jellegű és súlyú volt-e, amely összességében, az eljárás egészét tekintve nem volt méltányos az indítványozóra nézve, és ezért a tisztességes eljáráshoz való jog – mint a vizsgált eljárás egészére vetített alapjog – sérült.
- [50] Egyes, kifejezetten a tisztességes eljárás részeként tételezett részjogosítványok vagy arra visszavezethető jogszabálysértések [a 14/2002. (III. 20.) AB határozat szóhasználatával élve: „összetevők”, „kivánalmak” (ABH 2002, 101, 109.)] szintén abszolút jellegűek abban az értelemben, hogy megsértésük lényegében – mivel maguk is mérlegelés eredményei – automatikusan alaptörvény-ellenesség megállapítására vezet [pl. a pártatlan bírósághoz való részjogosultság sérelme, amely megállapítása esetén nem igazolható].
- [51] Más részjogosítványok és nevesített alapjogok korlátozása azonban nem feltétlenül jelent abszolút értelemben alaptörvény-ellenességet [pl. a tárgyalás tartásához való jog, lásd 3027/2018. (II. 6.) AB határozat, Indokolás [33]–[50]]. A „tisztességes eljáráshoz való jog részét képező részjogosultságok [...] korlátozására az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe foglalt, szigorú követelményeket támasztó szükségességi-arányossági teszt alkalmazásával lehetőség van” [17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [103]].
- [52] 4. Az Alkotmánybíróság először a tisztességes eljárás nevesített részjogosítványai, ezek közül elsőként az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében garantált pártatlan bírósághoz való jog állított sérelmét vizsgálta meg. Az indítványozók három ok miatt hivatkoztak e jog sérelmére: egyrészt azt állították, hogy az első fokon eljáró bírói tanács elnöke mintegy pótnyomozást folytatott a vád hiányosságainak a pótlására, másrészt sérelmezték, hogy bizonyítási indítványukat elutasította az elsőfokú bíróság, harmadrészt pedig az első fokon eljáró bírói tanács elnökének a tárgyaláson tanúsított megatartásából szerintük levonható volt az a következtetés, hogy a bíró a bűnösségüket vélelmezte. (Hasonló indokokkal kizárási kérelmet is benyújtottak a bíró ellen, ezt azonban elutasították, vö. másodfokú ítélet 101–103. oldalai.)
- [53] 4.1. A pártatlan bírósághoz való jog a tisztességes eljárás nevesített részjogosítványa az Alaptörvényben, amely esszenciális és egyben abszolút követelmény: szükségességi-arányossági tesztnek nem vethető alá, korlátozása nem igazolható. Korlátozása esetében a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmét meg kell állapítani.
- [54] Az Alkotmánybíróság korábban már számos döntésében foglalkozott e joggal, gyakorlatát legutóbb a következőképpen foglalta össze: „[a] pártatlan bírósághoz való alkotmányos alapjog – az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése alapján is – az eljárás alá vont személy iránti előítélet-mentesség és elfogulatlanság követelményét támasztja a bírósággal szemben. Ez egyrészt magával a bíróval, a bíró magatartásával, hozzáállásával szembeni elvárás, másrészt az eljárás szabályozásával kapcsolatos objektív követelmény: el kell kerülni minden olyan helyzetet, amely jogos kétséget kelt a bíró pártatlansága tekintetében (ABH 1995, 346, 347.). A pártatlanság kérdését objektív és szubjektív nézőpontból egyaránt vizsgálni kell. A pártatlanság egyrészt azt a követelményt támasztja, hogy a bíróság tagjai személyes előítéletektől mentesek legyenek, másrészt – objektív nézőpontból vizsgálva – megvan-e a pártatlanság megfelelő látszata [vö. 67/1995. (XII. 7.) AB határozat, ABH 1995, 346.; 32/2002. (VI. 4.) AB határozat, ABH 2002, 153.; 17/2001. (VI. 1.) AB határozat, ABH 2001, 222.]” [3109/2013. (V. 17.) AB végzés, Indokolás [7], 3343/2017. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [19]]. A 14/2002. (III. 20.) AB határozat értelmében a szubjektív nézőpont az eljáró bíró személyes magatartásának, hozzáállásának a vizsgálatát jelenti, például azt, hogy volt-e az eljárás során olyan megnyilvánulása, amelyből a pártatlanságának hiányára lehet következtetni. Az objektív nézőpont pedig a bíró személyes magatartásától független körülmények értékelését jelenti, e körben azt kell vizsgálni, hogy fennáll-e jogos, indokolt, objektíve igazolható oka a pártatlanság hiányának a feltételezésére. Az EJEB-nek az objektív teszttel kapcsolatos gyakorlata szerint pl. az ún. funkcióhalmazódás – vagyis azon eset, amikor a bíró ítélezésen kívüli, a vizsgálattal vagy a váddal kapcsolatos feladatokat is ellát – jogos kételyeket ébreszthet a pártatlanságával kapcsolatban. A vád és az ítélezés feladatainak egy eljárás során azonos személy által történő ellátása tehát önmagában alkalmas a bíró pártatlanságának megkérdőjelezésére. Az Alkotmánybíróság kimondta: „[a] közbírói és a bírói szerep összemosása,

a bíróságnak a vád oldalán történő beavatkozása az eljárásba, a szabályozás lényegéből fakadóan alkalmas lehet arra, hogy kételyeket ébresszen a bíróság pártatlansága tekintetében” [14/2002. (III. 20.) AB határozat, ABH 2002, 101, 109.].

- [55] Összefoglalva: A pártatlanság követelménye azt az elvárást támasztja a bíróval szemben, hogy döntését kizárólag objektív tényekre alapítsa, és ne engedje, hogy bármely más, e tényeken kívüli körülmények az ítélkező tevékenységét befolyásolják, tehát, hogy „a megítélendő ügy tekintetében ne rendelkezzen előítéletekkel, másfelől pedig az ügyben szereplő egyik fél javára, avagy hátrányára se legyen elfogult” {3080/2018. (III. 5.) AB határozat, Indokolás [21]}. Továbbá az eljárásnak olyannak kell lennie, amely a pártatlan, elfogultságmentes ítélkezés tényét közvetíti az eljárás résztvevői és a társadalom felé.
- [56] Az alkotmánybíróági vizsgálat jellegét érintően pedig emlékeztetni kell arra, hogy azokban az ügyekben, amelyekben kétség támad a bíró pártatlansága tekintetében, az eljárás alá vont személy kételeme fontos ugyan, de a döntő jelentőségű körülmény mégis az, hogy ez a kétség objektív szempontokkal igazolható-e {34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [32]; 3038/2017. (III. 7.) AB végzés, Indokolás [24]–[25]; 3185/2017. (VII. 14.) AB végzés, Indokolás [21]–[22]; legutóbb: 3080/2018. (III. 5.) AB határozat, Indokolás [21]}. A „pártatlanságot csak akkor lehet megalapozottan kétségbe vonni, ha a pártatlanság hiányának kézzelfogható jelei merülnek fel az eljárás során” {3243/2017. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [30]}.
- [57] 4.2. A vizsgált ügyben előterjesztett alkotmányjogi panasz alapvetően a pártatlan bírósághoz való jog szubjektív nézőpontját – az érintett bíró személyes viselkedését – érinti. Az indítványozók továbbá tartalmilag funkcióhalmozásra – a funkciómegosztás követelményének a sérelmére – is hivatkoztak, amikor azt állították, hogy az első fokon eljáró bírói tanács elnöke lényegében pótnyomozást folytatott.
- [58] Az Alkotmánybíróság az ügyben hozott bírósági döntések és a tárgyalási jegyzőkönyvek alapján alakította ki álláspontját az ügyben.
- [59] Megállapítható, hogy önmagában az elutasított bizonyítási indítványok számából nem vonható le következtetés arra vonatkozóan, hogy a bírónak volt-e személyes előítélete vagy elfogultsága az ügyben. A bíróság érdemben foglalkozott minden bizonyítási indítvánnyal és elutasítás esetében részletesen számot adott a mérlegelés folyamatáról és döntése pontos indokairól (lásd: a Budapest Környéki Törvényszék 8.B.101/2010/1010. számú elsőfokú ítéletének 877–894. oldalai). Másrészt semmilyen más objektív körülmény nem utal arra, hogy a bíró egy előzetesen megfogalmazott prekoncepció alapján járt volna el, és az üggyel kapcsolatban már az eljárás elején kialakított meggyőződését kívánta volna igazolni, avagy személyes előítélet, az eljárás résztvevőivel kapcsolatos szimpátia vagy antipátia befolyásolta volna a döntését.
- [60] A funkciómegosztás követelményével kapcsolatos indítványozói hivatkozással összefüggésben az Alkotmánybíróság a következőkre utal. A vád és az ítélkezés feladatainak egy eljárás során belül azonos személy által történő ellátásáról a vizsgált eljárásban nem volt szó, az a tény pedig, hogy az elsőfokú bíróság élt a bizonyítás hivatalból való elrendelésének a lehetőségével, nem jelenti azt, hogy a pártatlanságát megkérdőjelező funkcióhalmozás állt volna elő.
- [61] A büntetőeljárásnak esszenciális eleme a valóság kiderítésének – a valósághű tényállás megállapításának – az igénye. Az objektív, materiális igazság felderítésére való törekvés nem jelenti azt, hogy a bíró átvenné a vádképviselőt, tehát, hogy a vádló és az ítélkező funkció egybeolvadna. Megfelelő garanciák mellett az aktívabb bírói közreműködésre épülő eljárási rendszer éppúgy alkotmányos lehet, mint a bírónak a vád bizonyításában passzívabb szerepet szánó szabályozás. A 3242/2012. (IX. 28.) AB határozat a Be.-nek a bíró által hivatalból elrendelt bizonyításra vonatkozó szabályai alkotmányosságát vizsgálva rámutatott: „[a] bíró által elrendelt bizonyítás tehát a tényállás maradéktalan felderítését, azaz a büntetőjogi felelősség felőli megalapozott döntéshez szükséges adatok hiánytalan megállapítását célozza. A tényállás felderítése azonban nem azonos a bűnösség szükségzerű bizonyításával. Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a bíró által – indítvány hiányában, tehát hivatalból történő – bizonyítás éppúgy vezethet a terhelt ártatlanságát, azaz a védekezést alátámasztó bizonyíték beszerzésére, mint a vád igazolásához. [...] A bizonyítékok e láncolatában a bíró által elrendelt, önmagában a vádat alátámasztani látszó bizonyítás szükségessé teheti egy újabb bizonyítási eszköz igénybevételét, amely – megfordítva a bizonyítási eljárás irányát – immár a védelem pozícióját erősíti. [...] A vizsgált szabály a tényállás teljes körű felderítését, ezen keresztül pedig a megalapozott bírói döntést, azaz az objektív igazság megállapítására irányuló törekvést segíti” (Indokolás [26]–[28]). Az Alkotmánybíróság ezért idézett döntésében megállapította, hogy a Be. azon rendelkezése, amely a bíró számára lehetővé teszi a bizonyítás hivatalból – azaz erre irányuló vádlói, avagy védői indítvány hiányában – történő elrendelését, nem sérti a tisztességes

eljáráshoz és a védelemhez való jogot, nem ellentétes a funkciómegosztás elvével, a vád és a védelem közötti egyensúlyt nem érinti (Indokolás [30]).

- [62] Az indítványozók a bíróság által hivatalból elrendelt bizonyítások miatt látták megállapíthatónak az eljárási pártatlanságának a hiányát. Az Alkotmánybíróság azonban arra a megállapításra jutott, hogy a bírói aktivitás a konkrét ügyben nem vezetett az alkotmányjogi értelemben vett funkciómegosztás követelményének a sérelméhez: a tényállás minél teljesebb körű felderítését, és ezen keresztül a megalapozott bírói döntést, azaz az objektív igazság megállapítására irányuló törekvést tükrözte. Megjegyzendő: e kérdéssel az indítványozók fellebbezése nyomán a másodfokú bíróság is foglalkozott, és azt a bizonyítékot – a titkos adatszerzés eredményét –, amelyet az elsőfokú bíróság nem csupán hivatalból, de az ügyészi döntést felülbírálvá szerzett be hivatalból, kirekesztette az értékelési körből (lásd: a másodfokú ítélet 114–115. oldalai). Az objektív szempontokkal igazolható pártatlanság sem magát az eljárást, sem az ügy megítélését vagy a feleket illetően nem vált kétségesse, ezért a pártatlan bírósághoz való jog mint a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog részjogosítványának a sérelme nem állapítható meg.
- [63] 5. Az indítványozók álláspontja az, hogy mivel az ügy kiemelt jelentőségűnek számított (Be. 554. §), így az eljárás soronkívüliségére irányadó szabályokat kellett alkalmazni, ennek ellenére az eljárás mégis elhúzódott, ami sértette az észszerű határidőn belül történő elbíráláshoz való jogukat, amely az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében garantált tisztességes eljárás nevesített részjogosítványa.
- [64] Az eljárás tényeit tekintve megállapítható, hogy az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló büntetőeljárás 2009. augusztus 21. napján indult – amikor az indítványozókkal a gyanúsítás közlése megtörtént –, és a Kúria 2016. január 12-én meghozott harmadfokú végzésével fejeződött be, amelyet az indítványozóknak 2016. március 2-án, illetve április 12-én kézbesítettek. Azért e két időpont jelentős, mert alkotmányjogi szempontból az észszerű idő követelménye a gyanúsítás közlése és a jogerős döntés kézbesítés közötti idő vonatkozásában vizsgálandó (lásd: 3342/2017. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [25], 2/2017. (II. 10.) AB határozat, Indokolás [102]). Az eljárás időtartama ennek alapján néhány nappal meghaladta a hat év hat hónapos időtartamot.
- [65] Az indítványozók az eljárás objektív hosszát is sérelmezték, konkrét kifogásként pedig azt hozták fel, hogy az elsőfokú eljárásban terjedelmes bizonyítás folyt, illetve eljárási hiba miatt több tárgyalási napot meg kellett ismételni. Ezenkívül szerintük az elsőfokú ítélet kihirdetése és írásba foglalása közötti egy éves időszak indokolatlanul hosszú volt, valamint a másod- és harmadfokú eljárásban a tárgyalás határnapjának kitűzésével törvényt sértően késlekedett a bíróság.
- [66] 5.1. Az Alaptörvény a XXVIII. cikk (1) bekezdésben rögzíti az észszerű határidőn belüli elbírálás követelményét is. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséhez kapcsolódó határozataiban megállapította, hogy az észszerű határidőn belüli elbíráláshoz való jog a tisztességes eljáráshoz fűződő alapjog egyik részjogosítványa, következésképpen tehát e jog sérelmére alkotmányjogi panasz alapítható.
- [67] Alapvetően „az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre arra, hogy egy adott bírósági eljárás jelentős elhúzódsából eredő következményeket enyhítse vagy orvosolja. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-a szerinti panasz esetén csupán az indítványban támadott bírósági ítélet megsemmisítése felől rendelkezhet (amennyiben az Alkotmánybíróság a jelen ügyben támadott ítéleteket megsemmisítené, a bírósági eljárás újra kezdetét venné, tehát a per csak tovább húzódná)” {3237/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [8]; vö.: 3174/2013. (IX. 17.) AB végzés, Indokolás [18], [20]; 3115/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [28]–[30]; 3196/2013. (X. 22.) AB végzés, Indokolás [38]; 3236/2013. (XII. 21.) AB végzés, Indokolás [42]–[44]; lásd koncepcionális jelleggel: 3024/2016. (II. 23.) AB határozat, Indokolás [14]–[21]; 2/2017. (II. 10.) AB határozat, Indokolás [51]–[54]; lásd még: 3078/2016. (IV. 18.) AB végzés, Indokolás [21]; 3113/2016. (VI. 3.) AB végzés, Indokolás [16]–[20]; 3249/2016. (XI. 28.) AB végzés, Indokolás [19]; 3004/2017. (II. 1.) AB végzés, Indokolás [21]; 3094/2017. (IV. 28.) AB végzés, Indokolás [14]; 3091/2017. (IV. 28.) AB végzés, Indokolás [42]; 3158/2017. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [21]; 3194/2017. (VII. 21.) AB végzés, Indokolás [24]–[27]; 3209/2017. (IX. 13.) AB határozat, Indokolás [35]; 3301/2017. (XI. 20.) AB végzés, Indokolás [13]; 3294/2017. (XI. 20.) AB végzés, Indokolás [18]; 3073/2018. (II. 26.) AB végzés, Indokolás [27]; 3249/2018. (VII. 11.) AB végzés, Indokolás [13]}. Az eljárás elhúzódsából származó igényét az indítványozó ennek következtében csak egyéb jogi úton – elsősorban polgári perben – tudja érvényesíteni.

- [68] Ettől eltérő megközelítés alkalmazandó mindazonáltal büntetőügyekben, mivel a büntetőügyben eljáró bíróságnak lehetősége van arra, hogy a büntetőeljárás elhúzódásából származó sérelmet orvosolja: az elhúzódó eljárás miatt bekövetkező alaptörvény-ellenesség orvosolható a büntetéskiszabás során.
- [69] Az Alkotmánybíróság ezért a 2/2017. (II. 10.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) meghatározta az észszerű határidőn belüli elbírálás követelményének megítéléséhez szükséges alkotmányos szempontokat (Indokolás [82]), és alkotmányos követelményként kimondta, hogy amennyiben a bíróság a terhelttel szemben kiszabott büntetést vagy intézkedést kifejezetten az eljárás elhúzódására tekintettel enyhíti, ennek indokait az ítélet indokolásában részletesen ki kell fejtenie. E döntés alapján elsősorban akkor merülhet fel, hogy a büntetőeljárás időtartama sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdését, ha „abban az eljáró bíróságoknak felróható indokolatlan tétlenségi időszakok tapasztalhatók és a büntetőper kirívó hosszát az ügy bonyolultsága sem indokolja” (Abh., Indokolás [82]). Ezzel összhangban a 3342/2017. (XII. 20.) AB határozat is megerősítette, hogy „[a]z időmúlás nem azonosítható maradéktalanul az eljárás elhúzódása miatt eltelt idővel, mely utóbbi a bíróság inaktivitását is jelenti” (Indokolás [25]). Az Abh. alapján azonban kivételes esetben részletes vizsgálat nélkül is megállapítható a büntetőeljárás alkotmányjogi értelemben vett elhúzódása, ha „a büntetőeljárás abszolút hossza önmagában meghaladta azt az időtartamot, amely az észszerű határidőn belüli elbírálás szempontjából elfogadhatónak tekinthető” (Indokolás [103]).
- [70] 5.2. Az Alkotmánybíróság eddig két esetben állapította meg, hogy az eljárás abszolút hossza önmagában meghaladta azt az időtartamot, amely az észszerű határidőn belüli elbírálás szempontjából elfogadhatónak tekinthető: a 3024/2016. (II. 23.) AB határozat alapjául szolgáló ügyben egy ingatlanra vonatkozó többlethasználati díj megfizetése iránti polgári per tartott összességében tizenhét évig; az Abh. esetében pedig ilyennek tekintette az Alkotmánybíróság azt a büntetőeljárást, amelyben az indítványozó gyanúsítottként történő kihallgatásától az eljárás befejezéséig tíz év és két hónap telt el (Indokolás [102]–[103]). Nem minősült az eljárás észszerű időn belül történő befejezéséhez való jog sérelmének az az eset, amikor a nyomozás megkezdése és a jogerős ítélet meghozatala között néhány nap híján hét év telt el (3342/2017. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [25]). Jelen ügyben az eljárás hozzávetőlegesen hat év hat hónapig tartott, ez az eljárási időtartam tehát önmagában még nem sérti az észszerű határidőn belüli elbíráláshoz való jogot. Az eljárás abszolút hossza alapján a büntetőeljárás elhúzódása nem állapítható meg.
- [71] Egy abszolút értelemben hosszú időtartamúnak nem tekinthető büntetőeljárás is lehet azonban – amint az fentebb említésre került – elhúzódó. Ehhez részletesebb, a konkrét eljárás körülményeit, az egyes eljárási szakaszokat, eljárási cselekményeket is figyelembe vevő mérlegelésre van szükség. A vizsgálat mellőzhető, ha maga a bíróság értékeli enyhítő körülményként nem csupán az időmúlást – a bűncselekmény elkövetésétől eltelt hosszabb időt – mint objektív szempontot, hanem a bírósági eljárás terheltnek fel nem róható elhúzódását is.
- [72] A vizsgált ügyben lefolytatott büntetőeljárás bonyolultnak tekinthető az ügy tárgyi súlya, a szerteágazó és a nyomozás során széles körben, valamint a tárgyaláson is lefolytatott bizonyítási eljárás miatt is. Az ügyben eljáró elsőfokú bíróság a négy terhelt tekintetében 12 bűncselekményi tényállást rögzített, a bizonyítás során közel 170 tárgyalási napot tartott, amelyen 202 tanút és 44 szakértőt hallgatott meg, továbbá közel 400 tárgyi bizonyítékot megvizsgált. A tanúk és a szakértők közül néhányat többször is visszaidézett. A nyomozati iratok 114 kötetet és 32 854 oldalt, az elsőfokú bírósági iratok 11 kötetben 1010 sorszámozott iratot, összesen több ezer oldalt tesznek ki. Az elsőfokú ítélet önmagában 894 oldal. A másodfokú bíróság öt tárgyalási napot tartott és a másodfokú ítéletet 208 oldalban rögzítette. A Kúria 2016. január 12. napján tartott nyilvános ülésén kelt harmadfokú végzése 36 oldalas.
- [73] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a szükséges bizonyítás irányának és terjedelmének a meghatározása a bíróság szakmai kompetenciája körébe tartozó, alkotmányjogi szempontból nem felülvizsgálható kérdés. Az eljárás elhúzódásának megállapítására alapvetően az eljáró bíróságoknak felróható indokolatlan tétlenségi időszakok detektálása vezethet, nem pedig – az indítványozó megítélése szerinti – túlzott aktivitása. Emellett a kizárt védő részvételével tartott tárgyalási napokon felvett bizonyítás megismétlése, illetve a tárgyalás bizonyos szakaszának eljárási szabálytalanságok miatti megismétlése nem cáfolja a bíróságnak a vád észszerű határidőn belüli elbírálására irányuló törekvését. A megismétlés oka a bíróság által elkövetett eljárási hibák kijavítása, célja pedig kifejezetten a tisztességes eljárás biztosítása a vádlottak számára.
- [74] Az elsőfokú bíróság 2013. augusztus 6-án hirdetett ítéletet, ennek írásba foglalására közel egy év múlva került sor (az egyik indítványozó utal rá, hogy az ítéletet 2014. július 23-án kézbesítették számára, és az elsőfokú tanács elnöke ellen fegyelmi eljárás is indult az írásba foglalás elhúzódása miatt). A másodfokú bíróság

2015. április 15-én tartotta az első tárgyalást, és május 8-án hirdetett ítéletet. A Kúria pedig 2016. január 12-én tárgyalta az ügyet és aznap hozott végzésével zárta le véglegesen a büntetőeljárást.

- [75] A vázolt időpontok alapján – figyelembe véve a fellebbezési határidőket és az ítélezési szüneteket is – csak az elsőfokú ítélet írásba foglalásának hosszával kapcsolatban vethető fel az eljárás elhúzódását eredményező „bíróági inaktivitás”.
- [76] Ezzel azonban a másodfokú bíróság foglalkozott, amikor ítéletében megállapította, hogy „az enyhítő körülmények körében nem hagyható figyelmen kívül a cselekmény elkövetése óta bekövetkezett, jelentős időmúlás, az eljárás vádlottaknak fel nem róható okokból történő elhúzódása sem” (lásd: a másodfokú ítélet 205. oldala). (A Kúria harmadfokú végzése szerint az „eljárás bíróságok a büntetés kiszabásánál irányadó körülményeket hiánytalanul feltárták és azokat súlyuknak megfelelően értékelték”, 34. oldal.) Az ítélet indokolásának e megfogalmazásából egyértelműen kitűnik, hogy a bíróság nem pusztán az időmúlást, hanem az eljárás elhúzódásáért fennálló felelősséget is értékelte, hiszen megállapította, hogy az a terhelteknek nem róható fel. Nem került részletesen bemutatásra, hogy mely körülmények indították a bíróságot a fenti megállapításra, ugyanakkor a szöveg kontextusa alapján – a bíróság kifejezetten azt követően hivatkozik erre, hogy megállapítja, a „bünteteskiszabási körülményeket az elsőfokú bíróság jórészt helyesen sorolta fel, azok érdemben csak a megváltoztatott minősítésre figyelemmel szorulnak kiegészítésre” – megállapítható, hogy csak az elsőfokú ítélet kihirdetését követő események értékeléséről lehet szó. Az Abh. szerint „az elhúzódó büntetőeljárás miatt bekövetkező alaptörvény-ellenesség orvosolható a bünteteskiszabás során. Amennyiben az ítélet indokolásából megállapítható, hogy a bíróság az eljárás elhúzódására tekintettel a terhelteket a büntetés kiszabása során valamilyen »kedvezményben részesítette«, vagyis az időmúlásra, az eljárás elhúzódására tekintettel enyhébb büntetést szabott ki, vagy a büntetés helyett intézkedést alkalmazott, akkor a terhelteket az észszerű határidőn belüli elbíráláshoz való jogának a megsértésére a továbbiakban megalapozottan nem hivatkozhat” (Indokolás [88]). Az ítélet nem tartalmaz utalást arra, hogy a bíróság az eljárás elhúzódására tekintettel a terhelteket a büntetés kiszabása során kompenzációként kedvezményben részesítette volna, a vádlottakat tényleges életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélték. Az eljárás elhúzódásának nem is automatikus következménye a kompenzáció (pl. a büntetés enyhítése). A bünteteskiszabási körülmények között értékelendő, de azok által akár felül is írható szempontról van szó. Az eljárás elhúzódása az ügy érdemi elbírálására nem hatott ki, és az Alkotmánybíróságnak nincs eszköze arra, hogy az eljárás elhúzódását orvosolja.
- [77] A kifejtettek alapján az észszerű határidőn belül történő elbíráláshoz való jog mint a tisztességes bíróági eljáráshoz való jog részjogosítványának a sérelme nem állapítható meg.
- [78] 6. Az indítványozók álláspontja szerint az ártatlanság véelmét [Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bekezdés] a nyomozás és a bírósági eljárás során is megsértették. A nyomozó hatóság a gyanúsítás közzétevése előtt tartott sajtótájékoztató során tett kijelentéseivel, a bíróság pedig a túlzott biztonsági intézkedések foganatosításával, prejudikálással, illetve a Kúria az indítványozók előzetes letartóztatásáról szóló elvi határozatában foglalt indokolásával.
- [79] 6.1. Az ártatlanság véelme az Alaptörvényben önállóan nevesített alapjog, de „büntetőeljárás garanciaként a tisztességes eljáráshoz való jog egyik eleme” {3313/2017. (XI. 30.) AB határozat, Indokolás [42]}. Az Alkotmánybíróság több határozatában rögzítette, hogy az ártatlanság véelméből a büntetőjogi felelősségről való döntésre jogosult számára irányadó alkotmányos követelmény elsősorban abban ragadható meg, hogy a felelősség tisztázását szolgáló eljárás során elfogulatlanul, pártatlanul járjon el, bizonyítási kötelezettségét megalapozottan teljesítse, továbbá ne prejudikáljon. E követelményrendszer egyúttal garanciális jelentőségű akadályát képezi annak, hogy az eljárás alá vont személy a felelősség megállapításával járó hátrányos jogkövetkezményeket a felelősségének megállapítása nélkül szenvedje el {26/B/1998. AB határozat, ABH 2003, 1202, 1206.; megerősítve: 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [56], 3258/2015. (XII. 22.) AB határozat, Indokolás [34]}. Az ártatlanság véelmének mint alkotmányos rangra emelt alapelvnek a tartalma az a védelem, amely a bűnösség megállapítása, továbbá a bűnösség megállapításához kapcsolódó jogkövetkezmények tekintetében érvényesül. Az ártatlanság véelme a felelősség kérdésében hozandó döntés folyamatán túl elsősorban azt a jogsérelmet hivatott megakadályozni, amelyet a törvénynek megfelelően lefolytatott eljárás során megállapított felelősség hiányában alkalmazott és utóbb reparáció nélkül maradt joghátrányok okozhatnak {3087/2016. (V. 2.) AB határozat, Indokolás [33], 3243/2014. (X. 3.) AB határozat, Indokolás [22], 26/B/1998. AB határozat, ABH 1999, 647, 650.}.

- [80] Az EJEB az EJEE 6. cikk 2. bekezdésében foglalt, az ártatlanság védelmével összefüggő több határozatában foglalkozott a büntető ügyben eljáró hatóságok képviselőinek nyilatkozattételével. Az EJEB szerint nemcsak a büntetőjogi felelősségről döntésre jogosult személy, vagyis a bíró, hanem a hatóságok más képviselői tekintetében is elvárás, hogy a bűncselekménnyel vádolt személy jogerős elítélése előtt ne nyilvánítsanak olyan véleményt, amely az érintett bűnösségét kifejezetten állítja. Az ártatlanság védelmének megsértésével kapcsolatos kijelentések vizsgálata során ugyanis határozottan meg kell különböztetni az állami szerv képviselőjének azon nyilatkozatát, amely pusztán arra vonatkozik, hogy az érintett személy bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható, attól az egyértelmű állítástól, amely a jogerős elítélés hiányában azt tartalmazza, hogy ez a személy követte el a szóban forgó bűncselekményt (*Fatullayev kontra Azerbajdzsán*, 40984/07, 2010. április 22., 160. pont). Az EJEB ezért következetesen hangsúlyozza annak fontosságát, hogy az állami szervek képviselőinek a még jogerősen el nem ítélt személy bűnösségével kapcsolatos kijelentéseiket meg kell válogatniuk (*Khuzhin és mások kontra Oroszország*, 13470/02, 2008. október 23., 94. pont). Kizárólag a kifogásolt kijelentés konkrét körülményeinek ismeretében lehet megítélni azt, hogy az állami szerv képviselőjének a nyilatkozata megsértette-e az ártatlanság védelmét (*Butkevicius kontra Litvánia*, 48297/99, 2002. március 26., 49. pont).
- [81] 6.2. Az indítványozók szerint elfogásuk napján, még a gyanúsítottként történő kihallgatás előtt a nyomozó hatóság sajtótájékoztatót tartott, amely arról szólt, hogy a bűncselekményeket ők követték el és ezzel megsértették az ártatlanság védelmét. A sajtótájékoztatón elhangzott konkrét kijelentést azonban pontosan nem jelölték meg és a sérelem alkotmányjogi indokait sem fejtették ki. Ennek következtében az Alkotmánybíróság ezt az indítványi elemet – mivel az a határozott kérelem követelményének nem felel meg – érdemben nem tudta vizsgálni.
- [82] 6.3. Az Alkotmánybíróság korábban már foglalkozott a büntetőeljárás ideje alatt alkalmazott biztonsági intézkedések és az ártatlanság védelmének összefüggésével [3313/2017. (XI. 30.) AB határozat, Indokolás [33]–[46]]. Megállapította, hogy a kényszerítő intézkedések – pl. előzetes letartóztatás – alkalmazása önmagában nem sérti az ártatlanság védelmét. Ugyanakkor a határozat – utalva az EJEB gyakorlatára és a büntetőeljárás során az ártatlanság védelme egyes vonatkozásainak és a tárgyaláson való jelenlét jogának megerősítéséről szóló 2016/343/EU parlamenti és tanácsi irányelvre – arra is rávilágított, hogy a vádlottról a nyilvánosság felé közvetített kép (pl. bilincs, vezetősár, rabruha) nem irányulhat kifejezetten arra, hogy már a döntés meghozatala előtt a bűnösségét sugallja.
- [83] A jelen ügyben köztudomású tény volt az indítványozók előzetes letartóztatásba helyezése, és az általuk sérelmezett biztonsági intézkedések (bilincs, vezetősár) közvetlenül e ténnyel voltak összefüggésben. Nem állapítható meg az Alkotmánybíróság megítélése szerint, hogy a hatóságok intézkedésére azért került volna sor, hogy az indítványozókat – az ártatlanság védelmét megsértve – bűnösnek mutassák be a tárgyalótermi avagy a szélesebb nyilvánosság előtt.
- [84] 6.4. Az indítványozók arra vonatkozó hivatkozása, hogy a bíróság kezdettől fogva bűnösségüket vélelmezte, szoros összefüggésben áll a pártatlan bírósághoz való joggal. A pártatlan bírósághoz való jog ugyanis – amint az fentebb kifejtésre került – azt az elvárást támasztja a bíróval szemben, hogy döntését kizárólag objektív tényekre alapítsa, és ne engedje, hogy bármely más, e tényeken kívüli körülmények az ítélkező tevékenységét befolyásolják, tehát, hogy „a megítélendő ügy tekintetében ne rendelkezzen előítéletekkel, másfelől pedig az ügyben szereplő egyik fél javára, avagy hátrányára se legyen elfogult” [3080/2018. (III. 5.) AB határozat, Indokolás [21]]. Az ártatlanság védelme pedig azt jelenti, hogy a felelősség tisztázását szolgáló eljárás során bíró „a büntető felelősség elbírálása során a döntésre jogosított elfogulatlan, pártatlan hozzáállást tanúsítson, továbbá a döntésre megalapozott bizonyítással, a prejudikáció tilalmának sérelme nélkül kerüljön sor” [3367/2017. (XII. 22.) AB végzés, Indokolás [21]; lásd hasonlóan: 3017/2016. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [47]]. A prejudikáció tilalma és a megalapozott bizonyítás kötelezettsége tehát az ártatlanság védelmének a központi eleme, az elfogulatlanság pedig a pártatlan bírósághoz való jogé, de az említett követelmények teljes elhatárolása nem lehetséges. {Ezt támasztja alá az is, hogy a 3080/2018. (III. 5.) AB határozatban az Alkotmánybíróság is együttesen, egymásra tekintettel vizsgálta az említett jogok esetleges sérelmét (Indokolás [21])}. Az ártatlanság védelme érvényesülésének a vizsgálata során is irányadó tehát, hogy az eljárás alá vont személy kételye fontos ugyan, de a döntő jelentőségű körülmény az, hogy ez a kétely objektív szempontokkal igazolható-e.
- [85] Az indítványozók által tett állítás az Alkotmánybíróság megítélése szerint valójában az érdemi döntés kritikájaként minősíthető olyan feltevés, amelyet objektív szempontok nem támasztanak alá. A bíróság a döntéshozatal

megelőzően nem tett semmilyen, a vádlottak bűnösségére vonatkozó előzetes, prejudikációra utaló nyilatkozatot, és az eljárásból – figyelemmel az elrendelt bizonyítások nagy számára is – egyébként sem vonható le az a következtetés, hogy a bíróság a tények ismerete nélkül, előzetesen foglalt volna állást a büntetőjogi felelősség kérdésében. A bírósági eljárás a tényállás minél teljesebb körű, minden részletre kiterjedő felderítését (az elsőfokú bíróság közel 170 tárgyalási napot tartott az ügyben és rendkívüli részletességgel indokolta az ítélet megállapításait), és ezen keresztül a megalapozott bírói döntést, azaz az objektív igazság megállapítására irányuló alapvető törekvést tükrözte.

- [86] 6.5. Az indítványozók szerint a Kúria 1/2014. büntető elvi határozata, amely az előzetes letartóztatás meghosszabbításával kapcsolatban született, ugyancsak sérti az ártatlanság véelmét. Az elvi határozat szerint a bűnismétlés veszélyét mint a további előzetes letartóztatás okát megalapozza az a tény, hogy a terheltek közel másfél éven át követték el a törvényi egységbe foglalható ölési cselekményeiket (1/2014. büntető elvi határozat B.1.II. pont).
- [87] Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban már rögzítette, hogy a büntetőeljárás kényszerintézkedések mint az őrizetbe vétel vagy az előzetes letartóztatás – noha azok bírósági ítélet nélkül is a szabadság ideiglenes megvonásával járnak – nem tekinthetők az ártatlanság véelme megsértésének, hanem meghatározott intézkedések alapján történő közérdekű óvintézkedésnek {3017/2016. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [48], 26/B/1998. AB határozat, ABH 1999, 647, 650; 183/B/1992. AB határozat ABH 1995, 598, 602.} Az előzetes letartóztatást meghosszabbító határozatok indokolása ennek következtében nem alapozza meg az ártatlanság véelmének sérelmét.
- [88] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az indítványozónak az Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bekezdése vonatkozásában előterjesztett panaszát nem találta megalapozottnak.
- [89] 7. Az indítványozók az Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdésének (a tisztességes eljáráshoz való jog garanciájának minősülő, de önálló alapjogként szabályozott védelemhez való jognak) a sérelmére több okból is hivatkoztak.
- [90] 7.1. Elsődlegesen abban az összefüggésben, hogy a gyanúsítás közlését követően törvényes jogaira nem figyelmeztették őket, és védő nélkül kezdték meg a kihallgatást, illetve azért is, mert úgy vélik, kirendelt védőjük nem végzett megfelelő munkát.
- [91] A védelemhez való jog sérelme a panasz kapcsán felvethető, ugyanis az Alkotmánybíróság 8/2013. (III. 1.) AB határozatának rendelkező részében kimondta: „az Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 48. § (1) bekezdésének alkalmazásakor a terhelt érdekében kirendelt védőt a terhelti kihallgatás helyéről és időpontjáról igazolható módon, olyan időben értesítsék, hogy a kirendelt védőnek lehetősége legyen az eljárási törvényben foglalt jogait gyakorolni és a terhelti kihallgatáson részt venni. Ilyen értesítés elmaradása esetén a terhelt vallomása bizonyítékként nem értékelhető.” Az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy a jelen ügy tárgyát képező eljárás ennek az alkotmányos követelménynek eleget tett-e. Ennek során az alkotmánybírósági eljárásnak jelen határozat Indokolásának IV.1. (Indokolás [32]–[38]) pontjában részletezett korlátaira tekintettel járt el: annak megállapítása érdekében, hogy alapvető jog korlátozására került-e sor, elengedhetetlen volt az ügy tényeinek a figyelembevétele, ez azonban nem jelenti azt, hogy az Alkotmánybíróság a bíróság által megállapított tényállást felülvizsgálta volna vagy a bizonyítékok újraértékelését végezte volna el. Az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy az indítványozók által állított tényeket a rendelkezésre álló iratok alátámasztják-e, tehát hogy felmerülhet-e egyáltalán az állított alapjogsérelem.
- [92] Az Alkotmánybíróság rendelkezésére bocsátott nyomozati iratok szerint mindkét indítványozó esetében – a törvényes jogaira történt figyelmeztetés után – védő jelenléte nélkül kezdték meg az első gyanúsított kihallgatást. Az egyik indítványozó azonban az ügy érdemét érintő nyilatkozatot ekkor nem tett. A következő kihallgatástól kezdődően pedig már jelen volt védő (lásd: a nyomozati iratok 43. kötete). Megállapítható ezért, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdésében elismert védelemhez való jogot – azt, hogy „a bűnügyben eljáró hatóságok igazolható módon biztosítsák annak lehetőségét, hogy a terhelt kihallgatásán az érdekében kirendelt védő jelen lehessen, és a terhelttel a kapcsolatot felvehesse, valamint az eljárási törvényben biztosított egyéb jogait gyakorolhassa” {8/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [38]} – a vizsgált esetben nem korlátozták. Az indítványozó által állított tényeket az iratok nem igazolták vissza.

- [93] A másik indítványozó esetében pedig az Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdésébe foglalt védelemhez való jog sérelme azért nem merülhet fel, mert az indítványozó a 2009. szeptember 15-én kelt jegyzőkönyv tanúsága szerint (lásd: a nyomozati iratok 45. kötete) a vitatott – védő jelenléte nélkül tett – első vallomását immár védő jelenlétében feltett kérdésre válaszolva kifejezetten fenntartotta. Mindezek alapján az eljárási garancia mellőzése a védelemhez való jog, illetve a büntetőeljárás tisztességtelenségének megállapítására és a bírósági ítélet megsemmisítésére nem vezethet.
- [94] Annak vizsgálata pedig, hogy a kirendelt védő milyen színvonalú munkát végzett a büntetőeljárásban, nem az Alkotmánybíróság feladata.
- [95] 7.2. Az egyik indítványozó kifogásolja mindezek mellett, hogy az elsőfokú bíróság ítéletének indokolásában támaszkodott az egyik tanú más büntetőeljárásban tett olyan, rá nézve terhelő tanúvallomására, amelyet az ítélet kihirdetése és írásba foglalása közötti időben küldött meg számára az ügyészség. Az ominózus vallomás az elsőfokú eljárás iratai között szerepelt, arról azonban az indítványozó csak a harmadfokú eljárást követően szerzett tudomást. Hiába kérte továbbá a másodfokú eljárásban a szóban forgó nyomozás teljes iratanyagának a beszerzését. Kifogásolták harmadrészt mindketten, hogy a másodfokú bíróság „rövid betekintésre” beszerezte egy másik, párhuzamos nyomozás iratait, azonban ezekbe a dokumentumokba ők nem tekinthettek be. Negyedrészt az indítványozók azt is állították, hogy az elsőfokú tanács elnöke „betekintett titkos minősítésű iratokba, amelyeket a védelem nem ismerhetett meg”, illetve a nyomozó hatóság olyan bizonyítékokat adott át a bíróságnak, amelyről a védelem nem szerzett tudomást. Ötödrészt az egyik indítványozó szerint sértette a védekezéshez való jogát az is, hogy csupán három napig tanulmányozhatta az iratokat a harmadfokú ülés előtt. Hatodrészt azt kifogásolta az egyik indítványozó, hogy a harmadfokú ülésen a bíróság nem tett eleget az iratismertetésre vonatkozó kérelmének.
- [96] Megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy az indítványozók az iratbetekintéssel összefüggésben részben a pártatlan bírósághoz való jogra hivatkoznak, mindazonáltal az iratbetekintéshez, a dokumentumok birtoklásához való jogot (amely az „eljárásban szereplő adatok és dokumentumok teljes megismerése és – megfelelő biztosítékok között – birtoklását” jelenti) az Alkotmánybíróság alapvetően a hatékony és megfelelő felkészülést biztosító védelemhez/védekezéshez való jog részeként és a fegyveregyenlőség garanciájaként kezeli {6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91, 96.; 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [60]–[61]}. Amint azt a 15/2016. (IX. 21.) AB határozat is megfogalmazta: „[a] védelmet megillető jogok magukban foglalják az ügy megismerését és az ügy előbbre vitelét célzó jogokat is. Az ügy megismerését biztosító jogok közé tartozik a jog a hatósági határozatok, intézkedések megismerésére, az iratbetekintésre és a jelenléthez való jog is” (Indokolás [38]). Ezért jelen ügyben is ebben az összefüggésben vizsgálta az Alkotmánybíróság az indítványozók hivatkozásait. A pártatlan bírósághoz való joggal az állított sérelmek nem állnak összefüggésben.
- [97] Megvizsgálva az indítványozói kifogásokat, az Alkotmánybíróság egyrészt nem tartotta megállapíthatónak, hogy a bíróság elzárt volna az indítványozó elől egy olyan – az elsőfokú tárgyalás berekesztését követően érkezett – dokumentumot, amelyre egyébként az elítélést alapította: a) az indítványozó által hivatkozott tanúvallomás nem vitatottan az elsőfokú döntés meghozatalát – az ítélet kihirdetését – követően keletkezett, tehát az ítélet érdemére nem lehetett kihatással; b) a dokumentumról maga az indítványozó is úgy nyilatkozott, hogy az a bírósági aktában megtalálható volt, és nem merült fel, hogy az eljárás bármely szakaszában elutasították volna az iratbetekintési kérelmét; c) az elsőfokú ítélet indítványozó által megjelölt részeiben nem lelhető fel arra vonatkozó utalás, hogy a bíróság az indokolásban figyelembe vette volna a szóban forgó, másik ügyben keletkezett tanúvallomást.
- [98] Másrészt hangsúlyozni kell, hogy az iratmegismerés joga kifejezetten és kizárólagosan egy konkrét, folyamatban lévő [vagy adott esetben befejezett, lásd: 61/2009. (VI. 11.) AB határozat] ügy irataira vonatkozik. Egy másik ügy – jelen esetben egy másik nyomozás – iratainak a beszerzésére és az azokba való betekintésre irányuló kérelem viszont bizonyítási indítványnak minősül, és nem hozható összefüggésbe a tisztességes eljárás most vizsgált részjogosítványával.
- [99] Harmadrészt az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kérelem harmadik, negyedik, ötödik és hatodik része nem felel meg határozottság követelményének a következők miatt.
- [100] Az indítványozók állították, azonban indokolással nem támasztották alá, hogy iratbetekintési joguk sérelmet szenvedett volna a párhuzamos nyomozás beszerzett iratainak a megismerését érintően: nem utaltak rá, hogy ezt kérték volna az eljárásban, és azt sem fejtették ki, hogy milyen összefüggés van az említett nyomozás és az ügyükben hozott döntés között, milyen sérelmet okozott számukra az iratmegismerés esetleges korlátozása.

- [101] Ehhez hasonlóan az indítvány nem tartalmaz konkrétumot azzal kapcsolatban, hogy ha az elsőfokú tanács elnöke valóban a védelem elől egyébként elzárt, minősített adatot ismert meg az eljárás során, ez milyen módon hatott ki az érdemi döntésre. A bírósági döntések egyike sem utal arra, hogy ilyen adat felhasználásra került volna.
- [102] Szintén nem határozott a kérelem abban a vonatkozásban, hogy a harmadfokú eljárással összefüggésben hivatkozott három napos irattanulmányozási idő miért és mennyiben akadályozta a harmadfokú bíróság előtti eljárásra való felkészülést, illetve, hogy milyen iratok megtekintését akadályozták. Hangsúlyozandó: a védelemre való felkészüléshez biztosított kellő idő követelménye [20/2005. (V. 26.) AB határozat, ABH 2005, 202, 227.] az Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdésében garantált alapjog része, a szükséges idő azonban a konkrét eset körülményei (pl. a megismerési igénnyel érintett dokumentumok terjedelme) alapján minden ügyben mást és mást jelenthet. Ami az egyik ügyben kirívóan rövid időnek minősülhet, az egy másik ügyben a kellő idő követelményének sérelmét nem feltétlenül sérti. Konkrétumokat nem tartalmazó általános hivatkozások elbírálására nincs mód.
- [103] Végezetül az indítvány nem tartalmaz konkrétumokat arra nézve sem, hogy milyen iratok ismertetését kérte az indítványozó a harmadfokú ülésen. Megjegyzendő, hogy az ülésről készült jegyzőkönyv szerint a Kúria mint harmadfokú bíróság a nyomozati iratokból történő iratismertetésre vonatkozó kérelem teljesítését tagadta meg, amely a védelemhez való joggal nem hozható összefüggésbe.
- [104] 7.3. Az indítványozók kifogásolták, hogy kérésük ellenére nem lehettek jelen bizonyos eljárási cselekményeken (két bírói szemlén és egy tanúmeghallgatáson), mert azokról nem értesítették vagy eltávolították őket, vagy az azokon való részvételüket az előzetes fogvatartás helyszínének megválasztásával ellehetetlenítették.
- [105] Az Alkotmánybíróság azokat a rendelkezéseket, amelyek jogot biztosítanak a terhelt számára az eljárási cselekményeken való részvételre, úgy tekinti, hogy azok a védelemhez való jog érvényesülését hivatottak biztosítani, s e jog intézményvédelmi oldalához kapcsolódnak (302/B/2007. AB határozat, ABH 2007, 2171, 2174.).
- [106] Az indítványozók említett kifogásai a bírósági eljárás során is felmerültek, és azokkal kapcsolatban a másodfokú bíróság a következőket állapította meg: a tanúmeghallgatáson „a tanú személyi adatainak zártan történő kezelése miatt a Be. 304. § (5) bekezdésére figyelemmel a vádlottak és védők nem vehettek részt, így kifogásuk alaptalan.” Az egyik – az indítványozók által említett – bírósági szemlén az indítványozók valóban nem lehettek jelen, ugyanakkor a szemlével érintett „házba a bíróság tagjai nem jutottak be, így ez az eljárási cselekmény nem vezetett eredményre és olyan információt sem hordozott, mely az ügy érdemi megítélését befolyásolta volna, így az elsőfokú bíróság által elkövetett – a védelem által sérelmezett – relatív eljárási szabálysértés nem volt lényeges kihatással az eljárás lefolytatására.” A másik szemlével kapcsolatban pedig a bíróság azt állapította meg, hogy nem bírói, hanem a Be. 105. § (2) bekezdésének első mondatában szabályozott ún. szakértői szemléről volt szó, és „ez utóbbi olyan eljárási cselekmény, amely a bíróság, a vád, a védelem és a vádlott jelenléte nélkül zajlik és célja a szakértői véleményhez adatok megismerése” (lásd: a másodfokú ítélet 108. oldala).
- [107] Ebben az összefüggésben tekintve az indítványozói felvetésekre, az Alkotmánybíróság megítélése szerint a védelemhez való jog sérelme nem állapítható meg: az indítványozók két esetben jogszabályi rendelkezés alapján nem lehettek jelen a megjelölt eljárási cselekményeken, állításukkal szemben tehát nem a bíróság szubjektív mérlegelésen alapuló intézkedése akadályozta meg őket ebben; a harmadik esetben pedig az eljárási cselekmény nem vezetett eredményre, tehát annak a védekezéshez való jogra és az ügyben hozott ítélet tartalmára kihatása nem volt.
- [108] 7.4. Az egyik indítványozó állítása szerint a Kúria nyilvános ülésén korlátozták a szóbeli észrevételek tételéhez való jogát, ami szintén a védekezéshez való jogának a sérelmét valósította meg.
- [109] Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg. A bíróság az ülés jegyzőkönyve szerint a védőbeszéd elhangzása után szót adott az indítványozónak, és az alkotmányjogi panasz lényege tulajdonképpen az, hogy ez nem a Be. 319. §-a szerinti „utolsó szó jogán” tett nyilatkozat volt, hanem a Be. 317. § (1) bekezdése szerinti észrevétel. A védelemhez való jog szempontjából mindazonáltal ennek nincs jelentősége: az indítványozó az ülésen kétséget kizáróan szólhatott, és szabadon elmondhatta mindazt, amit védekezése érdekében szükségesnek tartott a bíróság tudomására hozni. Alkotmányjogi szempontból nincs relevanciája annak, hogy a megszólalásra a Be. 317. §-a vagy 319. §-a alapján került sor. A védekezéshez való jog korlátozása az ügyben nem állapítható meg.

- [110] 7.5. Végezetül az indítványozók a védelemhez való jog sérelmeként értékelték, hogy a harmadfokú bíróság az egyik indítványozó védőjétől megvonta a szót perbeszéd közben.
- [111] Az Alkotmánybíróság korábbi döntésében már megállapította, hogy a védő perbeszéde, a „védőbeszéd a védelem egyik legfontosabb eszköze a büntetőeljárás során, melyben a védő az ítélet meghozatala előtt az eljárás eredményét összefoglalva összefüggően előadhatja azon tényeket és egyéb körülményeket, melyeket a védelem szempontjából fontosnak vél. A védő számára lehetőséget kell biztosítani arra, hogy mondandóját zavartalanul, folyamatosan adhassa elő, e jogát védi egyebek között a Be. 314. § (3) bekezdése, amennyiben kimondja, hogy »perbeszéd közben a szót nem lehet megvonni«” (459/B/1998. AB határozat, ABH 2003, 1060, 1061.). Ezzel összhangban a 3244/2018. (VII. 11.) AB határozat is emlékeztetett rá, hogy „[a] védelmet megillető jogok magukban foglalják az ügy megismerését és az ügy előbbre vitelét célzó jogokat is. [...] Az ügy előbbre vitelét szolgáló jogok közé tartozik [...] a perbeszéd megtartására való jog {15/2016. (IX. 21.) AB határozat, Indokolás [36]–[39]}” (Indokolás [37]). Az alkotmányjogi panaszban előterjesztett indítványozói hivatkozás tehát egyértelműen kapcsolatba hozható az Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdése által garantált védelemhez való joggal.
- [112] A Be. 314. §-a megkülönbözteti a perbeszéd félbeszakításának esetét attól, amikor a perbeszéd közben a szót megvonják. A perbeszéd félbeszakítása akkor engedélyezett, ha bűncselekményt megvalósító kifejezést foglal magában, rendzavarást kelt, továbbá ha az eljárás elhúzásának megakadályozása érdekében ez szükséges. A perbeszéd indokolt félbeszakítása esetén a tanács elnöke figyelmezteti az érintettet a tárgyalás rendjének megtartására, majd a szót visszaadja neki, tehát a perbeszéd folytatható. A szó megvonása viszont a perbeszéd végét jelenti.
- [113] Jelen ügyben a Kúria nyilvános üléséről készült jegyzőkönyvben rögzítésre került, hogy a védő hozzátvetőlegesen 2,5 óráig tartó beszéde alatt a bírósági tanács elnöke – félbeszakítva a védőbeszédet – három alkalommal figyelmeztette őt az ismétlésektől és az eljárás elhúzásától való tartózkodásra. Ezt követően a tanács elnöke – bár a védő jelezte, hogy a perbeszédét még nem fejezte be – a szót már nem adta vissza a védőnek, holott ez a perbeszéd félbeszakítása esetében elhangzó figyelmeztetést követően a Be. szerint kötelező lett volna. A bíróság tehát a védőtől a szót az eljárás elhúzására hivatkozással a perbeszéd közben megvonta.
- [114] A 459/B/1998. AB határozat a védőbeszéd félbeszakítását a védelem jogának korlátozásaként értékelte, következésképpen a perbeszéd közbeni szómegvonás is, mivel az a félbeszakításnál is súlyosabban érinti a védelmet, ennek minősül. Vizsgálni kellett ezért, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdése által garantált alapjog korlátozására az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglaltaknak megfelelően került-e sor.
- [115] Amint arra az Alkotmánybíróság már emlékeztetett, a védőbeszéd a védelem egyik legfontosabb eszköze a büntetőeljárás során, mivel ekkor nyílik lehetősége a védőnek arra, hogy a tárgyalás anyaga alapján tényekkel és érvekkel, de viszonylag kötetlenül törekedjék arra, hogy a bíróságot ügyfele álláspontjáról (a vádlott ártatlanságáról, a mentő/enyhítő körülmények fennállásáról) meggyőzze. A bírósági döntés meghozatala előtt tehát a védő még egyszer, összefüggően, szintetizáló módon összefoglalja az eljárás eredményét, és előadhatja mindazokat a tényeket és egyéb körülményeket, érveket, amelyeket a védelem szempontjából fontosnak vél. Az argumentáció során továbbá vitathatja, cáfolni is igyekezhethet az előtte elhangzott vádbeszédet (viszonzalasra lehetőség van, de erre a védelem mindig reagálhat). A védőbeszéd jellemzően részletes okfejtést, kimerítő indokolást tartalmaz, ugyanakkor felépítése, szerkezete, tartalma minden esetben a védő belátásán múlik. A tartalomhoz hasonlóan a védőbeszéd hossza is a védőtől függ, attól, hogy az ügy összetettsége vagy más körülmények alapján a védő mit tart a bíróság meggyőzése szempontjából célravezetőnek. A védőbeszédet már csak a vádlottak utolsó szó jogán tett felszólalása követheti, ezután a bíróság döntést hoz.
- [116] E megfontolásból kiindulva a védőbeszéd korlátozása – különösen a szó végleges megvonása – csak speciális körülmények fennállása esetében tekinthető alkotmányosnak, különösen akkor, ha – mint jelen esetben – sem rendes, sem rendkívüli jogorvoslással sem támadható döntés meghozatala követi azt. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az eljárás elhúzódnak megakadályozása, annak nyilvánvaló fennállása esetében ilyen alkotmányos érték lehet. Jelen ügyben az eljáró bíróság erre az indokra alapította a tárgyalásvezetés körében hozott döntését, a korlátozás szükségessége ezért megállapítható.
- [117] A korlátozás arányossága körében – az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján – az vizsgálendő, hogy az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjog-sérelem súlya megfelelő arányban állnak-e egymással. Azaz a bíróság döntése meghozatala során figyelemmel volt-e arra, hogy a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni, a korlátozás nem haladja-e meg azt a szintet, mint amit az alkotmányosan igazolható cél elérése feltétlenül megkíván {lásd például: 24/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [135], vö: 879/B/1992. ABH 1996, 397, 401.}. A vizsgált ügyben a bíróság egyértelművé tette, hogy mindhárom alkalommal a perbeszéd során elhangzó ismétléseket tekintette úgy, mint amelyek az el-

járás elhúzására irányulnak. Továbbá relatíve hosszú idő eltelte után és csak a védő harmadszori figyelmeztetését (félbeszakítását) követően vonta meg a szót. Fontos szempont az is, hogy a védő – a jegyzőkönyvben rögzítettek szerint – az előzetesen elkészített és egyébként írásban is becsatolt perbeszédet olvasta fel, tehát a védőbeszéd tartalma a bíróság számára egyébként rendelkezésre állt, azt figyelembe tudta venni attól függetlenül, hogy szóban végül nem hangzott el teljes terjedelmében. A tárgyalásvezetés körében más eszköz az indokolatlanul tekintett időhúzás megakadályozására már nem állt rendelkezésére a bíróságnak. Mindezek alapján az alkotmányosan igazolható cél elérése érdekében alkalmazott alapjog-korlátozás nem tekinthető aránytalannak.

- [118] 8. Az említettek mellett az indítványozók számos egyéb – a tisztességes eljárás nevesített részjogosítványával kapcsolatba nem hozott – kifogást is megfogalmaztak az ügyükben folytatott büntetőeljárással összefüggésben.
- [119] 8.1. Az indítványozók azon kifogásai, amelyek a DNS-mintavételre és a hemogenetikus szakértő kirendelésének módjára, a nem magyar állampolgárságú sértettek kihallgatására és általában a nyomozás lefolytatására, a bizonyítékok felkutatására, rögzítésére és mindezek dokumentálására, valamint a bírósági eljárás lefolytatására vonatkoznak, alapvetően törvényességi jellegűek.
- [120] A bizonyítékok beszerzését illetően jelen ügyben is hangsúlyozandó: „az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes eljáráshoz való jog kifejezett módon nem rögzít semmilyen elvárást a bizonyítás rendszerét, szabályait, a bizonyítékok kizárását illetően, miként az EJEE 6. cikk 1. pontja sem. Szem előtt tartotta ugyanakkor a testület az EJEB joggyakorlatának azon megközelítését, mely szerint a bizonyítékok elfogadhatósága (*admissibility of evidence*) elsődlegesen a nemzeti jogokra tartozó kérdés, és főszabály szerint a nemzeti bíróságok feladata az eléjük kerülő bizonyítékok mérlegelése. Az EJEB-nek nem feladata, hogy állást foglaljon abban a kérdésben, vajon a bizonyítékok (így a tanúvallomások) elfogadása megfelelő volt-e, sokkal inkább annak mérlegelése tartozik hatáskörébe, hogy az eljárás mint egész, beleértve a bizonyítékok beszerzésének módját is, tisztességes volt-e. Az EJEB általános jelleggel és absztrakt szinten nem zárhatja ki egy adott eljárásban felmerült, a jogellenesen beszerzett bizonyíték elfogadhatóságát. {*Schenk kontra Svájc* [PS] (10862/84), 1988. július 12., 46. bekezdés; *Kostovski kontra Hollandia* [PS] (11454/85), 1989. november 20., 36. bekezdés, *Doorson kontra Hollandia* (20524/92), 1996. március 26., 67. és 78. bekezdés}” [3104/2014. (IV. 11.) AB végzés, Indokolás [17]].
- [121] Kifogásaikat az indítványozók a büntetőeljárásban is előterjesztették, és azokkal a bíróságok is foglalkoztak. Az elsőfokú bíróság részletes bizonyítási eljárást folytatott le a DNS-mintavételi eljárással és a hemogenetikus szakértő kirendelésének a körülményeivel összefüggésben, továbbá új DNS-vizsgálat elvégzését is elrendelte. A másod- és harmadfokon eljáró bíróságok az indítványozók fellebbezése nyomán szintén megvizsgálták ezeket a kérdéseket. A Kúria is kifejezetten rögzítette azonban, hogy a Be. 78. § (4) bekezdése alapján nem állt fenn olyan eset, amely a bizonyítási eszközökből származó tény bizonyítékként történő értékelését kizárná (lásd: a harmadfokú végzés 20–21. oldala).
- [122] Az indítványozók annak állításán túlmenően, hogy a nem magyar állampolgárságú személyek meghallgatásának a módja törvénytörő volt, nem fejtették ki, hogy ez miért és mennyiben hatott ki az általuk sérelmesnek tartott döntésre. Kérelmük tehát ebben a tekintetben nem tesz eleget a határozottság követelményének.
- [123] Az indítványozók azt is sérelmezik, hogy általánosságban is jogsértő módon beszerzett bizonyítékok alapján emeltek ellenük vádat, amit igazol szerintük az, hogy a nyomozás során beszerzett bizonyítékok egy részét a bíróság kirekesztette az eljárásból. Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a nyomozási szakasz ebben a vonatkozásban nem szemlélhető önállóan. Az a tény, hogy a bírósági eljárásban a jogellenesen beszerzett bizonyítékokat kirekesztette a bíróság a bizonyítékok köréből – s ekként azok a döntés érdemét nem befolyásolhatták –, a jogállami igazságszolgáltatás védelme érdekében történt, az eljárás tisztességességének biztosítását szolgálta. Ha a bizonyítékok beszerzésének módja miatt a nyomozás során sérülhetett is a tisztességes eljárás alapjoga, ez nem vezetett helyre nem hozható sérelemre a bírósági eljárás tisztességessége tekintetében. A nyomozási és a bírósági eljárási szakaszt egységben szemlélve a tisztességes eljáráshoz való jog sérelme nem állapítható meg.
- [124] 8.2. Mindezek mellett az indítványozók azokat a vélt vagy valós eljárási szabálysértéseket mutatják be, amelyeket az indítvány alapjául szolgáló büntetőeljárásban a bíróságok vizsgáltak (pl. az első fokon eljáró bírói tanács elnökének kizártsága az ügy elbírálásából, a titkos információgyűjtés eredményének felhasználása). A Kúria a támadott végzésében a fellebbezéssel megtámadott másodfokú ítéletet az azt megelőző első- és másodfokú

bíróági eljárással együtt felülbírált. A Kúria harmadfokú végzése rögzítette, hogy „ugyan az elsőfokú bíróság több eljárási szabályt is megsértett, ezeket azonban nagyobb részt maga is észlelte és eljárásában ki is küszöbölte. A ki nem küszöbölt szabálysértéseket a másodfokon eljárt ítélőtábla rendkívüli alapossággal megvizsgálta és arra az álláspontra helyezkedett, hogy az elsőfokú bíróság feltétlen hatályon kívül helyezést eredményező eljárási szabálysértést nem követett el, az ún. relatív eljárási szabálysértések pedig nem voltak olyan súlyúak, amelyek az elsőfokú ítélet hatályon kívül helyezését indokolták volna; sem külön-külön, sem összességükben nem akadályozták és befolyásolták az érdemi felülbírálatot” (lásd: a harmadfokú végzés 8. oldala). A Kúria rögzítette azt is, hogy „a másodfokú bíróság maradéktalanul betartotta az eljárási törvény rendelkezéseit, eljárási szabályt nem sértett” (lásd: a harmadfokú végzés 9. oldala).

- [125] Az Alkotmánybíróság hatáskörébe a büntetőeljárás átfogó, alkotmányos kereteinek a vizsgálata tartozik. Az Abtv. 27. §-ából következően az Alkotmánybíróság tehát nem tekinthető a bírósági szervezetrendszer felülbírálati fórumának, és valójában az alkotmányjogi panaszeljárás keretében – az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának védelmében keresztül – az Alaptörvény védelmét biztosítja [Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés]. Az indítványozók hivatkozásai alapján nem állapítható meg, hogy az állított eljárási szabálysértések egyenként vagy összességükben alkotmányjogi értelemben a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmével jártak volna. A magasabb fokú bíróság által megvizsgált és a hatályon kívül helyezést meg nem alapozó, relatív eljárási szabálysértések önmagukban az egész eljárást nem teszik tisztességtelenné alkotmányjogi értelemben.
- [126] 8.3. Az indítványozók sérelmezték, hogy a büntetőeljárás során nyomást gyakoroltak rájuk a vallomástétel érdekében.
- [127] Jóllehet a materiális igazság feltárását a terheltnek az eljárásban való aktív közreműködése segíti inkább elő, az önvádra kötelezés tilalmával együtt a vallomástétel megtagadásának a jogát – összhangban az EJEB gyakorlatával [John Murray kontra Egyesült Királyság (18731/91), 1996. február 8., 45. pont] – az Alkotmánybíróság is a tisztességes eljárás és a jogállami igazságszolgáltatás egyik fontos elemének tekinti [41/2003. (VII. 2.) AB határozat, ABH 2003, 430, 438.].
- [128] A terhelt vallomása két célt szolgál: egyrészt tartalmazhatja a védekezését, másrészt bizonyítékokat szolgáltathat a tényállás felderítéséhez. A terhelt vallomása fontos információkat hordoz, és – különösen, ha feltáró jellegű – jelentős mértékben hozzájárulhat a bizonyítás sikeréhez. Tehát egy önálló és fontos bizonyítási eszközről van szó, amelynek a többi bizonyítási eszközzel összefüggésben, azok hitelt érdemlőségének felmérésében is szerepe lehet. A vallomástételre ösztönzés – pl. a gyanúsított érdekére történő utalás – mindaddig, amíg a terheltet figyelmeztetik a hallgatáshoz való jogára és amíg az fizikai-pszichikai kényszerrel nem valószínűsít meg, a tisztességes eljáráshoz való jogot nem sérti.
- [129] Megállapítható, hogy az indítványozók hallgatáshoz való joga az eljárásban nem sérült, mivel mindvégig saját döntésük volt, hogy közre kívánnak-e működni az eljárásban, kívánnak-e vallomást tenni és élni az érdemi védekezés lehetőségével vagy sem. A nyomozati és a tárgyalási jegyzőkönyvek rögzítik, hogy e jogukkal a büntetőeljárás teljes időtartama alatt mindketten éltek: bizonyos esetekben kijelentették, hogy vallomást nem tesznek, máskor csak egyes kérdésekre nem kívántak válaszolni, emellett több esetben előfordult az is, hogy a nyomozó hatóság általi gyanúsított kihallgatásukra kifejezett kérésükre került sor. Ennek során a bűncselekmények elkövetését részben beismerték. A beismerés és általában a nyilatkozattétel önkéntességének hiányát – a vallomás kikényszerítését – az indítványozók alkotmányjogi panaszukban sem állították, és nem hivatkoztak arra sem, hogy a kihallgatás módszere következményeként döntöttek volna emellett.
- [130] 9. Összefoglalásul az Alkotmánybíróság megállapítja: a kifejtettek alapján sem a tisztességes eljáráshoz való jog részét képező részjogosítványok, sem az arra visszavezethető más – az Alaptörvény XXVIII. cikkében garantált – alapvető jogok sérelme nem állapítható meg a vizsgált ügyben. Az eljárás egészének és körülményeinek a figyelembevételével az eljárás összességében megfelelt a tisztességes eljárás (*fair trial*) követelményének.
- [131] 10. Az Alaptörvény II. cikkének (emberi méltósághoz való jog) és – az alaptörvényi cikk megjelölése nélkül, azonban annak idézésével – a III. cikk (1) bekezdésének (embertelen, megalázó bánásmód tilalma) a sérelmét állították az indítványozók a bíróság tárgyalásra történő szállításuk módjával (sebesség, biztonsági öv hiánya), az alkalmazott kényszerítő eszközökkel (kézbilincs, övbilincs, lábbilincs és vezetősár használata), illetve egyéb biztonsági intézkedésekkel (felfegyverzett, maszkos őrök kíséréte) és az élelmezésükkel, valamint a tárgyalóteremben tartózkodó hallgatóság viselkedésével összefüggésben, végezetül pedig a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés kiszabása miatt.

- [132] „Bár az Alaptörvény külön cikkben szabályozza az emberi élethez és méltósághoz való jogot (II. cikk) és a kínzás, embertelen, megalázó bánásmód, illetve büntetés tilalmát (III. cikk), az alkotmányozó hatalom normaszervezési módja csupán formai különállást valósít meg, így az Alkotmánybíróság értelmezésében a III. cikk (1) bekezdésében megjelenő tilalmak az emberi élethez és méltósághoz való jog megsértése tilalmának önálló, speciális megfogalmazásai is egyben. E felfogás összhangban van az Egyezmény 3. cikkének EJB által kibontott tartalmával is, amely szerint az említett tilalmak megszegése az emberi méltóság sérelmét is jelenti” {32/2014. (XI. 3.) AB határozat, Indokolás [46]}. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság az indítványozói hivatkozásokat e két alaptörvényi cikk tekintetében együttesen vizsgálta jelen ügyben is. Arra tekintettel, hogy az indítványozók kifejezetten megjelölték a II. cikket és tartalmilag hivatkoztak a III. cikk (1) bekezdésére, az érdemi elbíráláshoz elegendő alappal szolgál annak ellenére, hogy a III. cikk (1) bekezdésének szám szerinti megjelölésére nem került sor az indítványban.
- [133] A 32/2014. (XI. 3.) AB határozat az EJB gyakorlatára utalva tartalmazza az „embertelen bánásmód” és a „megalázó bánásmód” megállapíthatóságának alapvető kritériumait (Indokolás [33]–[38]). Az idézett határozat szerint embertelen bánásmódnak olyan, az érintettnek komoly testi és/vagy lelki szenvedést okozó magatartás minősül, amely nem éri el a kínzás megállapításához szükséges mértéket, illetve amely esetében hiányzik a szándékosság és célzat. A megalázó bánásmód jár a legenyhébb szenvedéssel, az e körben értékelhető magatartás jellemzően alsóbbrendűségi érzésben megnyilvánuló lelki gyötrelmet okoz elszenedőjének. A személyi szabadságtól való jogszerű megfosztás esetében kizárólag az ehhez szükségszerűen kapcsolódó szenvedésen túlmenő, további szenvedés és megalázás okoz alapjogsérelmet.
- [134] Jelen ügyben az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a tárgyalóterem hallgatóságának a viselkedését érintő – egyébként is általános, konkrétumokat nélkülöző – kifogás a tárgyalás rendjének és méltóságának a fenntartásával hozható csupán összefüggésbe. A hallgatóság ugyanis nem jogosult a tárgyaláson való felszólalásra, és a közbeszólások megakadályozása a bíróság feladata. A vázolt értelmezési keretben azonban az Alaptörvény II. cikkével vagy a III. cikk (1) bekezdésének a korlátozása nem mutatható ki.
- [135] Az indítványozók szállításának és élelmezésének a módjával kapcsolatos kifogások jelen ügyben nem vetik fel olyan, az érintetteknek okozott komoly testi és/vagy lelki szenvedés avagy alsóbbrendűségi érzésben megnyilvánuló lelki gyötrelmet lehetőségét, amely korlátozná az Alaptörvény II. cikkét vagy azzal összefüggésben a III. cikk (1) bekezdését.
- [136] Az indítványozók által említett kényszerítő eszközök és egyéb biztonsági intézkedések az előzetes letartóztatásba helyezésükkel álltak közvetlen kapcsolatban. Ők sem állították, hogy az említett eszközök alkalmazására jogszerűtlenül került volna sor, vagy hogy az ezek alkalmazásához szükségszerűen kapcsolódó szenvedésen túlmenő, további fizikai vagy mentális szenvedést, megalázást kellett volna elviselniük.
- [137] Megjegyzi továbbá az Alkotmánybíróság azt is, hogy az indítvány ezen elemei nem állnak közvetlen összefüggésben a támadott ítéletekkel, az őrizet végrehajtásának módja – önmagában – nem befolyásolta a büntetőeljárás érdemét, nem állt okozati összefüggésben a későbbi elítéléssel, és ezzel ellentétesen az indítványozók sem állítottak.
- [138] Az indítványozók a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztéssel kapcsolatos kifogásukhoz nem kapcsolnak alkotmányjogi szempontból értékelhető indokolást, ez az indítványi elem tehát nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) és e) pontjaiban foglaltaknak, ezért annak érdemi elbírálására nincs lehetőség.
- [139] 11. Végezetül az Alkotmánybíróság azt vizsgálta meg, hogy sérült-e az indítványozók jogorvoslathoz való joga az ügyben.
- [140] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való jog lényegi tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez, vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége [lásd: 5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 27, 31.; megerősítette: 14/2015. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [29]].
- [141] Jelen ügyben az indítványozók jogorvoslathoz való joguk megsértését egyrészt más ügyekkel összefüggésben állítják (pl. hivatali visszaélés miatti feljelentés elbírálása, Legfőbb Ügyészséghez benyújtott kérelem elbírálása), amely nem adhat alapot jelen ügyben alapjog korlátozásának a megállapítására. A jogorvoslathoz való jog esetleges sérelme kizárólag az alkotmányjogi panasz benyújtására okot adó ügy vonatkozásában vizsgálható.
- [142] Az indítványozók emellett egyes, a büntetőperben már nevesített eljárási jogszabálysértéseket kifogásolnak (pl. DNS-mintavétel, hemogenetikus szakértő kirendelésének módja, részvétel eljárási cselekményeken), e kifogásokat a bírósági eljárásban az indítványozók kérelmei és kifejezett fellebbezése kapcsán részletesen vizsgál-

ták, és azok megalapozatlannak bizonyultak. Az indítványozóknak tehát kifejezetten lehetőségük volt a sérelmezett eljárással kapcsolatban jogorvoslattal élni az eljárás folyamán. A jogorvoslathoz való jog nem foglalja magában a kérelmező számára kedvező döntés meghozatalához való jogot.

- [143] Harmadrészt azt sérelmezik, hogy nem tehetek észrevételt egy másik büntetőeljárás irataival kapcsolatban, mert azokat a másodfokú bíróság nem szerezte be. E kifogás, mivel a dokumentumokat – rendelkezésre nem állásuk miatt – a bíróság értelemszerűen fel sem használta az ügyben, nem áll összefüggésben a jogorvoslathoz való joggal.
- [144] Negyedrészét azt állítják, hogy a másodfokú bíróság és a Kúria nem bírálta el maradéktalanul a fellebbezéseiket, ezzel összefüggésben azonban az indítvány semmilyen konkrétumot nem jelöl meg, ezért annak vizsgálatára, hogy az indítványozók által kezdeményezett jogorvoslati eljárásban hozott másod- és harmadfokú döntés ebben a tekintetben megfelelt-e az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti tényleges és hatékony jogorvoslathoz való jogból fakadó követelményeknek [vö. pl. 3146/2018. (V. 7.) AB határozat], nincs lehetőség.
- [145] Az egyik indítványozó által becsatolt írásbeli észrevételeket az indítványozók szerint szintén nem vette figyelembe a Kúria. Emlékeztetni kell ezzel kapcsolatban arra, hogy a bíróságok indokolási kötelezettségéből nem következik a felek által felhozott minden észrevétel egyenként való megcáfolási kötelezettsége, különösen nem az indítványozó szubjektív elvárásait kielégítő mélységű érvrendszer bemutatása [3107/2016. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [38]; 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [89]].
- [146] Mindezek alapján az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésének sérelmét az Alkotmánybíróság nem állapította meg.
- [147] 12. A kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszokat megalapozatlannak találta, és azokat a rendelkező részben foglaltak szerint elutasította.

Budapest, 2019. március 5.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Imre alkotmánybíró helyett

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szalay Péter alkotmánybíró helyett

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [148] A határozat rendelkező részét támogatom, de az indokolás egy részével szemben fenntartásaim vannak.
- [149] Nem tartom helyesnek az indokolásba az EJEB döntésének bevonását (lásd az indokolás IV. részének 1., 6.1., 8.1., 8.3. és 10. pontjait, Indokolás [32]–[38], [79]–[80], [119]–[123], [126]–[129], [131]–[138]). Az EJEB működésének utóbbi időben nyilvánosságra került alapvető problémája ugyanis az, hogy ennek döntéseit ténylegesen nem az arra illetékes bírói tanácsok formálják ki az Európai Emberi Jogi szerződés alapulvételével, hanem egy, az évek alatt kialakult kb. 300 fős emberi jogász apparátus a bírók függetlenségének legelemibb hiánya mellett. (Lásd ehhez többek között Matilde Cohen 2017-es tanulmányát „Túszok vagy bírák?” címmel, ahol a strasbourgi bírák függetlenségének teljes hiányát vázolja: „Judges or Hostages? In: Nicola/Davies eds: EU Law Stories. Cambridge University Press 2017, 58–80. p.) De a volt strasbourgi bíró, a koppenhágai profesz-

szor, David Thór Björgvinsson is éles kritikával illette a megbízatása lejártá után egy 2015-ben adott interjújában a tudományos kutatókat, hogy nem veszik észre az EJB bírók teljes kiszolgáltatottságát az évtizedes állandósággal Strasbourgban székelő emberjogi jogászapparátus felé [lásd Utrecht Journal of International and European Law (Vol. 81.) 2015. No.31.] E visszas helyzet felszámolása, továbbá az EJB bírók függetlenségét megeremlítő működés kialakítása a nemzetközi szerződésében résztvevő államok külügyi- és igazságügyi minisztériumainak a feladata és felelőssége, de megítélésem szerint mint alkotmánybírók mi is tartozunk annyi felelősséggel, hogy erre tekintettel és ennek deklarálásával a jövőben mi is kerüljük az EJB döntésekre való *explicit* támaszkodást, és mint autentikus bírósági döntésekre való hivatkozást döntéseinkben. Ezek ugyanis valójában a strasbourgi jogász-apparátus döntései, melyek elé csak álcaként vonják oda a tagállamok által kiküldött bírókat. Így amíg ez a helyzet fennáll, addig megítélésem szerint ezeket a döntéseket, mint bírósági döntéseket nem vehetjük figyelembe. A döntéselőkészítő munka folyamán *pro domo* formájában, mint autentikusságot nélkülöző egyszerű jogász vélemények szemügyre vételét információként én is támogatom, de az Alkotmánybíróság nyilvánosságra került döntéseinek szövegében ezek kihagyását javaslom a jövőben.

Budapest, 2019. március 5.

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [150] Az indítvány elutasításával egyetértek, azonban a határozat indokolásának IV. rész 7.5. pontjában (Indokolás [110]–[117]) foglaltaktól eltérő indokok alapján nem látom megállapíthatónak az Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdésében meghatározott védelemhez való jog sérelmét.
- [151] 1. Ismételten hangsúlyozom, és változatlanul fenntartom azon álláspontomat, hogy alapjog korlátozására csak törvényben, és nem a bírósági eljárás során, a bíróság mérlegelése alapján kerülhet sor. Tekintettel arra, hogy a 459/B/1998. AB határozat a Be. 314. § (4) bekezdésének az alaptörvény-ellenességét és nem a jogalkalmazói eljárást vizsgálta, ezért ez az alkotmánybírói döntés összhangban van a fenti nézetemmel.
- [152] 2. Nem egyértelmű azonban számomra a Be. 314. § (3) és (4) bekezdéseinek egymáshoz való viszonya, az eljárás elhúzódásának megakadályozása érdekében történő félbeszakítás és a szómegvonás tekintetében. Van-e vajon értelme a félbeszakításnak, ha az – mint jelen esetben is – harmadszor sem vezetett eredményre? Ennek alapján kétségesnek tartom, hogy a Be. 314. § (3) bekezdésének a sérelme egyértelműen bekövetkezett.
- [153] 3. Álláspontom szerint a Be. 314. § (3) bekezdésének a megsértése olyan alapvető eljárási szabálysértés, amelylyel összefüggésben megállapítható a védelemhez való jog sérelme és ez a meghozott ítélet megsemmisítéséhez kell, hogy vezessen (adott vádlott és adott bírósági döntés tekintetében).
- [154] 4. Ugyanakkor még azt is feltételezve, hogy a bíró megsértette a Be. 314. § (3) bekezdését, ez a jelen esetben kivételesen azért nem jelenti egyben a védelemhez való jog sérelmét is, mert az írásban becsatolt perbeszéd peranyaggá válásával az érintett vádlott védekezése a bíróság számára – a perbeszéd funkciójára is kiterjedően – ismertté vált. Ennek következtében az, hogy perbeszédét a védő nem tudta teljes terjedelmében felolvasni, nézetem szerint a jelen esetben nem vezetett a vádlott védelemhez való jogának a korlátozásához, és ezért e tekintetben is indokolt az indítvány elutasítása.

Budapest, 2019. március 5.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírói ügyszám: IV/982/2016.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TANÁCSAINAK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉ NEM TETT HATÁROZATAI ÉS VÉGZÉSEI



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3047/2019. (III. 14.) AB HATÁROZATA

alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Kfv.II.37.893/2015/2. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az indítványozó a Kúria Kfv.II.37.893/2015/2. számú ítélete ellen az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panasz indítványt nyújtott be a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon (a továbbiakban: közigazgatási bíróság).
- [2] Az eljárás megindításának indokaként az indítványozó előadta, hogy a 6/2013. (III. 1.) AB határozat (a továbbiakban: Abh1.) közzététele után, 2013. március 4-én kérelmet terjesztett elő az emberi erőforrások miniszteréhez, hogy az akkor hatályos, a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény (a továbbiakban: Ehtv.) 17. §-a szerinti nyilvántartásba vegye fel. Az indítványozó kérelmében kifejezetten hivatkozott az Abh1. indokolásának [217] bekezdésére is.
- [3] A miniszter még az Ehtv. módosítása előtt, 2013. április 17-én kelt levélben arról tájékoztatta az indítványozót, hogy álláspontja szerint nincs lehetőség a nyilvántartásba való felvételre. Az indítványozó ezt a formátlan levelet a tartalma alapján közigazgatási hatósági döntésként értékelte, ezért annak felülvizsgálata érdekében bírósághoz fordult. A közigazgatási bíróság a miniszter döntését hatályon kívül helyezte és új eljárásra utasította az Ehtv.-nek a közigazgatási hatósági döntés meghozatalakor hatályos, az Abh1.-re figyelemmel értelmezett szabályainak megsértése miatt.
- [4] A jogerős ítélettel szemben az alperes miniszter felülvizsgálati kérelmet nyújtott be. A Kúria a felülvizsgálati döntésében a közigazgatási bíróság ítéletét hatályon kívül helyezte, és a keresetet elutasította; ezt lényegét tekintve azzal indokolta, hogy a bíróság nem alapíthatja döntését az Alkotmánybíróság határozatára.
- [5] 2. Az indítványozó a Kúria ítéletével szemben ezt követően alkotmányjogi panaszt nyújtott be. Az indítványozó álláspontja szerint az alkalmazott jogszabályok az egyházak nyilvántartásába való felvételét nem zárták volna ki, figyelemmel az Abh1.-ben foglaltakra, ezért a támadott bírói döntés sérti a vallásszabadsághoz való jogát. Az Abh1.-ben az Alkotmánybíróság – részben az indítványozó indítványára – az Ehtv. több rendelkezését a hatálybalépésére visszamenőleges hatállyal megsemmisítette, illetve megállapította, hogy azok a hatálybalépésüktől kezdődően nem alkalmazhatók. Az Abh1. indokolásának [215] bekezdése kifejezetten rögzítette, hogy az indítványozó az egyházi jogállását nem veszítette el, az indokolás [217] bekezdése pedig azt, hogy a nyilvántartást vezető miniszter az indítványozó adatbejelentése alapján az egyházak nyilvántartásába a kérelmezőt felveheti. Az Alkotmánybíróság ezen döntése *erga omnes* hatállyal bír. Az indítványozó álláspontja szerint az eljáró hatóságok és a bíróságok a jogszabályokat az Alaptörvény 28. cikke és az Abtv. 39. § (1) bekezdése

alapján nem értelmezhetik másként, mint ahogy azokat az Alkotmánybíróság egy adott alapjog vonatkozásában értelmezte. Ebből következően az indítványozó álláspontja szerint sérti az Alaptörvény VII. cikk (1) bekezdését az a bírói döntés, amely az Alkotmánybíróság döntésétől eltérően értelmezi az Ehtv. akkor hatályban volt rendelkezéseit, ekként megtagadja az indítványozótól az Alaptörvény VII. cikk (1) bekezdéséből következő azon jogának érvényesülését, hogy a jogállásának esetleges alaptörvényszerű felülvizsgálatának lezárásáig egyháznak minősüljön. Ellenkező jogértelmezés elfogadása esetén az Alkotmánybíróság határozatai kiüresedhetnek, mivel az eljáró hatóságok és bíróságok a saját kedvük és kényük szerint dönthetnének arról, hogy eljárásuk során követik-e az Alkotmánybíróság döntésében foglaltakat.

II.

[6] Az Alaptörvénynek az indítvánnyal érintett rendelkezése:

„VII. cikk (1) Mindenkinek joga van a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a vallás vagy más meggyőződés szabad megválasztását vagy megváltoztatását és azt a szabadságot, hogy vallását vagy más meggyőződését mindenki vallásos cselekmények, szertartások végzése útján vagy egyéb módon, akár egyénileg, akár másokkal együttesen, nyilvánosan vagy a magánéletben kinyilvánítsa vagy kinyilvánítását mellőzze, gyakorolja vagy tanítsa.

(2) Az azonos hitelveket követők vallásuk gyakorlása céljából sarkalatos törvényben meghatározott szervezeti formában működő vallási közösséget hozhatnak létre.

(3) Az állam és a vallási közösségek különváltaként működnek. A vallási közösségek önállóak.

(4) Az állam és a vallási közösségek a közösségi célok elérése érdekében együttműködhetnek. Az együttműködésről a vallási közösség kérelme alapján az Országgyűlés dönt. Az együttműködésben részt vevő vallási közösségek bevett egyházként működnek. A bevett egyházaknak a közösségi célok elérését szolgáló feladatokban való részvételükre tekintettel az állam sajátos jogosultságokat biztosít.

(5) A vallási közösségekre vonatkozó közös szabályokat, valamint az együttműködés feltételeit, a bevett egyházakat és a rájuk vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.”

III.

[7] Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az Ügyrendjében meghatározottak szerinti tanácsban dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról, az 56. § (2) bekezdése értelmében pedig a befogadhatóságról dönteni jogosult tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket.

[8] A vizsgálat során az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány határozott kérelmet tartalmaz és megfelel a törvényben előírt alaki és tartalmi követelményeknek [Abtv. 52. § (1b) bekezdés, (5)–(6) bekezdés].

[9] Az indítványozónak 2016. január 18-én kézbesített ítélet elleni alkotmányjogi panasz 2016. március 18., a törvényi határidőn belül (annak utolsó napján) érkezett be az ügyben eljáró bíróságra. A támadott bírói döntés Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság még nem döntött. Az indítványozó az Alaptörvényben biztosított jogainak sérelmére is hivatkozik; a sérelem az ügy érdemében hozott döntés folytán következett be vele szemben; a bírósági eljárásban felperes volt, ezért érintettnek minősül. Az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit kimerítette.

[10] Az indítványban állított alaptörvény-ellenesség a bírói döntést érdemben befolyásolja, mivel annak tárgya kifejezetten az volt, hogy az eljáró hatóság jogszerűen utasította-e el az indítványozónak az egyházak nyilvántartásába való felvételét, s a Kúria kifogásolt jogértelmezése – éppen az Abh1. relevanciája és alkalmazandósága tekintetében – eltérő volt a közigazgatási bíróság jogértelmezésétől. A jelen ügyben felvetett kérdés alapvető alkotmányjogi jelentőségű, mivel arra irányul, hogy az Alkotmánybíróság által hozott határozatok a bíróságokat mennyiben kötik (Abtv. 29. §).

[11] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt befogadta.

IV.

- [12] Az alkotmányjogi panasz az alábbiak szerint nem megalapozott.
- [13] Az indítványozó azt sérelmezte, hogy az Ehtv. 17. §-ának alkalmazása során – az Abh1. ellenére – nem vették nyilvántartásba egyházként.
- [14] Az indítványozó által hivatkozott Abh1. indokolásának [217] bekezdése rögzítette, hogy „[m]ivel az Alkotmánybíróság jelen határozatának következtében nem maradt hatályban az Ehtv.-ben olyan szabály, amely a miniszter általi nyilvántartásba vételt kizárólagosan az egyház Országgyűlés általi elismeréséhez (illetve az Ehtv. Mellékletének módosításához) kötne, nincs törvényi akadály annak, hogy az a 8/2012. (II. 29.) OGY határozatban (a továbbiakban: OGYh.) elutasított, de a jelen határozat visszamenőleges hatályú rendelkezése értelmében az egyházi jogállásuktól meg nem fosztott vallási közösségek az Ehtv. 17. §-ának megfelelően adataikat bejelsék a miniszternek és az nyilvántartásba vegye őket.”
- [15] Az indítványozó mint felperes ügyében eljáró közigazgatási bíróság egyetértett az indítványozóval abban, hogy az alperes határozata nem felelt meg az Abh1. indokolása [217] bekezdésének. Ez alapján a bíróság megállapította, hogy „a felperesi kérelem előterjesztésekor és a határozat meghozatalakor sem volt akadály annak, hogy alperes mint egyházi jogállását el nem vesztett egyházat vegye a felperest nyilvántartásba. Az alperes által hivatkozott Ehtv. 7. § (4) bekezdésének és 15–16. § rendelkezéseinek megsemmisítésére irányuló indítvány elutasítása okszerűen következett az [Abh1.] indokolásának [218]–[219] pontjaiból, mely pontokkal alperesnek a határozatban és a perben képviselt jogi álláspontja egyaránt ellentétes volt. Az [Abh1.] indokolásának [219] pontja az Ehtv. 7. § (4) bekezdés és 15–16. §-aira utalva egyértelműen rögzítette, hogy »[...] ezek alapján önmagukban nem kizárt az [...] által elismert és a Mellékletben szereplő egyházakon kívül más vallási közösségek egyházi jogállásának fenntartása sem«. Tekintettel arra, hogy az [Abh1.] a[z Abtv.] 39. § (1) bekezdése alapján *erga omnes* hatályú, az alperes alaptalanul helyezkedett arra az álláspontra, hogy felperes egyházkénti nyilvántartásba vételének – a határozat meghozatalakor (a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 339/A. §) – országgyűlési elismerés és Ehtv. módosítás volt a feltétele” (A közigazgatási bíróság ítélete, 3–4. oldal). Fentiek alapján a közigazgatási bíróság az alperes határozatát hatályon kívül helyezte, és az alperest – tekintve, hogy a felperes 2013. március 4-i kérelmét el kell bírálni – új eljárásra kötelezte.
- [16] A Kúria a támadott ítéletében a közigazgatási bíróság ítéletével ellentétes álláspontra helyezkedett. Az ítélet indokolása szerint „az [Abh1.] úgy rendelkezett, hogy az Ehtv. 34. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenes, ezért a hatálybalépéstől kezdve nem alkalmazható. Ezzel a felperesre nézve rendezetlen jogi helyzet állt elő, amelyben egyházi jogállása értelmezhetetlen volt. Az a felperesi felvetés, hogy az [Abh1.] indokolásának [217] pontjában az Alkotmánybíróság megteremtette volna a kötelező nyilvántartásba vétel jogszabályi alapját, téves. Amint erre a Kúria más [...] ítéleteiben rámutatott, az [Abh1.] -ben foglalt jogszabályi rendelkezések megsemmisítése ellenére a felperes egyházi jogállását nem nyerte vissza, az pusztán az [Abh1.] -ből nem vezethető le” (A Kúria ítélete, 5–6. oldal). A Kúria a döntése meghozatalakor azt is figyelembe vette, hogy „[a]z Alaptörvény VII. cikke a jogerős ítélet meghozatalakor a bevett egyházat és a vallási közösséget nevesítette, az egyházi jogállást nem ismerte, így annak nyilvántartásba vételére sem a döntéshozatalkor, sem a megismételt eljárásban nem volt jogszabályi lehetőség” (A Kúria ítélete, 7. oldal). Minderre tekintettel a Kúria a közigazgatási bíróság ítéletét hatályon kívül helyezte és a keresetet elutasította.
- [17] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában azt állította, hogy a Kúria ítélete azt – az Alaptörvény VII. cikk (1) bekezdése védelme alatt álló – jogát sértette meg, hogy jogállásának az alaptörvénnyel összhangban álló felülvizsgálatának lezárásáig egyháznak minősüljön. Tekintettel arra, hogy az egyházak (vallási közösségek) státuszának alapjait az Alaptörvény VII. cikk további bekezdései szabályozzák, a szoros összefüggés okán az Alkotmánybíróság ezeket is figyelembe vette az indítvány elbírálásakor.
- [18] A jelen alkotmányjogi panasz eljárás alapját képező hatósági eljárásban az indítványozó kérelme benyújtásának időpontjában – 2012. január 1-jétől 2013. március 31-ig, az Alaptörvény negyedik módosításának hatálybalépéséig – az Alaptörvény VII. cikke még nem különböztetett meg többféle típusú egyházat, vallási szervezetet, hanem egységesen „egyházakról” rendelkezett, amely jogállás megszerzését nem kötötte sarkalatos törvénybe foglaláshoz: „(2) Az állam és az egyházak különváltan működnek. Az egyházak önállóak. Az állam a közösségi célok érdekében együttműködik az egyházakkal.”
- [19] Az Alkotmánybíróság már a 3266/2018. (VII. 20.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh2.) is rámutatott, hogy „[a]z Abh1. következtében – annak közzététele napján, 2013. március 1-jén – az OGYh. mellékletében megjelölt egyházak 2012. március 1-re visszamenőlegesen visszanyerték egyházi jogállásukat (Abh1., Indokolás

- [215]). Az Abh. a vallásszabadsághoz való jog és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának sérelmét azon az alapon mondta ki, hogy az OGYh. mellékletében megjelölt egyházak indokolás nélkül kerültek kedvezőtlenebb helyzetbe, mint az Ehtv. mellékletében elismert egyházak. Összességében tehát a 2012. január 1-től 2013. március 31-ig terjedő időszakban az OGYh. mellékletében megjelölt egyházak – az Ehtv. mellékletében elismert egyházakhoz hasonlóan – az Alaptörvény akkor hatályos rendelkezése szerinti egyháznak minősültek” (Abh2., Indokolás [32]–[33]).
- [20] Az Abh1.-ben az Alkotmánybíróság az egyházak nyilvántartására vonatkozó rendelkezés értelmezésével is részletesen foglalkozott. „Az Ehtv. 17. §-a szerint az egyházakról a miniszter nyilvántartást vezet. Az egyházi jogállást nem a miniszteri nyilvántartásba vétel hozza létre, hanem az egyházi jogállás egyik következménye, hogy az ilyen jogállással rendelkező vallási közösségeket a miniszter köteles nyilvántartásba venni. Mivel az Alkotmánybíróság jelen határozatának következtében nem maradt hatályban az Ehtv.-ben olyan szabály, amely a miniszter általi nyilvántartásba vételt kizárólagosan az egyház Országgyűlés általi elismeréséhez (illetve az Ehtv. Mellékletének módosításához) kötné, nincs törvényi akadály annak, hogy az OGYh.-ban elutasított, de a jelen határozat visszamenőleges hatályú rendelkezése értelmében az egyházi jogállásuktól meg nem fosztott vallási közösségek az Ehtv. 17–18. §-ának megfelelően adataikat bejelentsek a miniszternek és az nyilvántartásba vegye őket” (Abh1., Indokolás [217]).
- [21] A fentiek alapján látható, hogy az indítványozó – és a keresetének helyt adó közigazgatási bíróság – helyesen értelmezte az Abh1.-nek az egyházi nyilvántartás vezetésével kapcsolatos megállapításait, míg a Kúria ítélete az Abh1.-nek az egyházi jogállásra és a nyilvántartásba vételi lehetőségre vonatkozó értelmezését kifejezetten tagadta. Az Alkotmánybíróság korábbi, határozatai kötőerejének kérdéskörét áttekintő 3310/2018. (X. 16.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh3.) kifejtette, hogy az ilyen eset főszabály szerint a bírói döntés alaptörvény-ellenességét eredményezi (Indokolás [51]–[57]).
- [22] Az Alkotmánybíróság a fenti főszabály alóli kivételként az Abh3.-ban ugyanakkor arra is rámutatott, hogy „az Alkotmánybíróság önmagában a határozatával való ellentét miatt nem semmisíthet meg bírói döntést, csak ha a bírói döntés egyben az Alaptörvényt is sérti. Minthogy az Alaptörvény normatartalma az Alkotmánybíróság kötelező határozatába foglalt alaptörvény-értelmezésben konkretizálódik, a két feltétel (az alkotmánybírósági határozatba ütközés és az alaptörvény-ellenesség) jellemzően egybeesik. Ha azonban az Alkotmánybíróság határozatának meghozatalát követően az Alaptörvény releváns rendelkezése módosul, akkor a bírói döntés megsemmisítésére nem kerülhet sor automatikusan a korábbi határozattal való ellentét alapján, hanem figyelembe kell venni az Alaptörvény változását is” (Abh3., Indokolás [59]).
- [23] A közigazgatási bíróság az indítványozó ügyében 2014. február 19-én, a Kúria pedig 2015. november 25-én hozott ítéletet. Eddigre hatályba lépett az Alaptörvény negyedik módosítása, amely már sarkalatos törvényi elismeréshez kötötte az egyházi státuszt: „(2) Az Országgyűlés sarkalatos törvényben egyházként ismerhet el egyes vallási tevékenységet végző szervezeteket, amelyekkel az állam a közösségi célok érdekében együttműködik. Az egyházak elismerésére vonatkozó sarkalatos törvényi rendelkezésekkel szemben alkotmányjogi panasznak van helye.” Majd pedig – 2013. október 1-jén – hatályba lépett az Alaptörvény ötödik módosítása is, amely a sarkalatos törvényben elismert egyházakat bevett egyházzá nevezte át: „(4) [...] Az együttműködésben részt vevő vallási közösségek bevett egyházként működnek.” „(5) [...] a bevett egyházakat [...] sarkalatos törvény határozza meg.”
- [24] Az Alaptörvény 28. cikkének előírása, amely szerint a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik, a bíróságot a döntése meghozatalakor hatályos alaptörvényi rendelkezések figyelembevételére kötelezi (vö. Abh2., Indokolás [34]). A közigazgatási bíróság ítélete meghozatalának időpontjára az Alaptörvény módosításai miatt az OGYh. mellékletében megjelölt és az Ehtv. mellékletében elismert egyházak homogén csoportja már nem állt fenn abban a tekintetben, amelyben az Abh1. meghozatalakor még fennállt.
- [25] Ahogy a jelen határozat indokolása azt korábban ismertette, az Alaptörvény releváns rendelkezéseinek változását, mint a kereset elbírálására kiható lényeges szempontot az ítélethozatal során a Kúria is figyelembe vette (lásd a Kúria ítélete, 7. oldal).
- [26] Az indítványozó ugyanakkor nem adott elő az Alaptörvény módosult rendelkezéseire vonatkozó érvelést, hanem vallásszabadsághoz való jogának sérelmét kizárólag az Abh1.-ben foglaltakra hivatkozással állította, tehát – az előbbieken kifejtettekre tekintettel – nem jelölt meg olyan megalapozott alkotmányos indokot, amely alapján a Kúriának az Ehtv. egyházi nyilvántartásra vonatkozó rendelkezéseit az ítéletbe foglaltaktól eltérően kellett volna értelmeznie. Ez alapján az Alkotmánybíróság a vizsgált bírói jogértelmezésnek az Alaptörvény

VII. cikkével való ellentétét nem látta megállapíthatónak, ezért a támadott ítélet alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

- [27] Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az Abh3.-ban mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet állapított meg annak következtében, hogy a jogalkotó nem szabályozta az Ehtv. 33. § (1) bekezdése szerint indult eljárásban a kezdeményező vallási szervezet jogállását az eljárás lezárásáig. Ez a megállapítás is arra mutat, hogy az indítványozó – és az a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény alapján korábban egyházként nyilvántartott, az indítványozóhoz hasonló helyzetben lévő más vallási szervezetek – jogállásával összefüggő sérelmek orvoslása nem minden esetben volt megoldható bírósági úton (vö. Abh3., Indokolás [74]).
- [28] Az Alkotmánybíróság egyben felhívja az indítványozó figyelmét arra, hogy az Országgyűlés a 2018. december 12-i ülésnapján elfogadta a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény módosításáról szóló 2018. évi CXXXII. törvényt, amely 2019. április 15-én lép hatályba. A törvénymódosítás újraszabályozza a jogi személyiséggel rendelkező vallási közösségek formáit és lehetőséget ad arra, hogy a vallási közösség az adottságainak megfelelő formában történő nyilvántartásba vételét kezdeményezze.

Budapest, 2019. március 5.

Dr. Szívós Mária s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/628/2016.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3048/2019. (III. 14.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Szívós Mária* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Debreceni Törvényszék 18.Bf.60/2018/6. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó (Kalmár Erzsébet Katalin) jogi képviselő útján (dr. Simon Attila, Simon Ügyvédi Iroda, 4400 Nyíregyháza, Bujtos utca 36.) eljárva, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi panaszában kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a Debreceni Törvényszék 18.Bf.60/2018/6. számú végzése, valamint a Hajdúszoboszlói Járásbíróság 1.B.110/2017/4. számú ítélete alaptörvény-ellenességét és semmisítse meg azokat, mivel a hivatkozott bírósági végzés és ítélet az indítvány szerint sértik az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését, II. cikkét, VI. cikk (1) bekezdését, IX. cikk (4) bekezdését, a XXVIII. cikk (1) bekezdését valamint a 28. cikkét.
- [2] 1.1. A panasz alapjául szolgáló ügy tényállása szerint az indítványozó 2017. január 18-án feljelentést tett egy természetes személy ellen (a továbbiakban: vádlott) – a Hajdúszoboszlói Rendőrkapitányságon –, nagy nyilvánosság előtt elkövetett rágalmozás vétsége miatt. Az indítványozó Nádudvar Város Önkormányzata képviselő testületének tagja. A vádlott 2016. november 23-án egy általa feljelentésnek nevezett beadványt adott át Nádudvar polgármesterének, jegyzőjének és aljegyzőjének, amelyben arról írt, hogy a Nádudvari Szociális Intézményfenntartó Társulás Szociális Szolgáltató Központ (a továbbiakban: Szociális Központ) vezetője az általa vezetett intézmény költségvetéséből juttatásban részesítette az édesanyját (az indítványozót), aki a helyi nyugdíjas klub vezetőjeként a Szociális Központ vezetője helyett végzi a munkát. A vádlott a beadványára nem kapott választ, ezért 2016 decemberében újabb feljegyzést fogalmazott meg, amelyet a helyi képviselő-testület 2016. december 15-ei (közmeghallgatásnak minősített) ülésén felolvasott. Ezen ülésen a képviselő-testület tagjai, az önkormányzati cégek vezetői és az önkormányzati dolgozók is jelen voltak. A feljegyzésben a vádlott azzal vádolta meg a Szociális Központ vezetőjét, hogy költségvetési csalást követ el, mivel úgy veszi fel a fizetését, hogy valójában helyette az indítványozó végzi el a munkát, és ő is hozza meg a döntéseket. Álláspontja szerint az is felvetődhet, hogy az indítványozó kimeríti a befolyással üzérkedés bűncselekményének tényállását, hiszen amellet, hogy jelenleg is képviselő, korábban ő volt a város jegyzője is. A polgármester figyelmeztette a vádlottat, hogy ezzel már kimeríti a rágalmozás bűncselekményének tényállását, amire a vádlott azzal reagált, hogy ő senkit nem rágalmoz, csak felhívja a visszasságokra a figyelmet, amelyet álláspontja szerint ki kellene vizsgálni. A polgármester az ülést követően vizsgálatot rendelt el a Szociális Központ ellen, de az alapján nem látta igazoltnak a vádlott felvetését.
- [3] A vizsgálatot követően az indítványozó feljelentést tett a vádlottal szemben a Hajdúszoboszlói Rendőrkapitányságon nagy nyilvánosság előtt elkövetett rágalmozás vétsége miatt. Kijelölés alapján az ügyben a Balmazújvárosi Rendőrkapitányság járt el, amely az eljárást megszüntette, arra tekintettel, hogy a megvalósult cselekmény nem bűncselekmény. A megszüntető határozattal szemben az indítványozó panasszal élt, amelyet a Hajdúszoboszlói Járásbíróság a B.109/2017/9. számú határozatával elutasított. Ezt követően az indítványozó 2017. október 27-én pótmagánvádat terjesztett elő a Hajdúszoboszlói Járásbíróságon.
- [4] A Hajdúszoboszlói Járásbíróság ítéletében a vádlottat a rágalmozás vádja alól felmentette. Az ítélet indokolásában az elsőfokú bíróság hangsúlyozta, hogy a rágalmozás vétségének megítélésekor minden esetben vizsgálni kell az elhangzás közegét, továbbá azt, akire a kijelentést tették, a kijelentés indokát és valóság alapját is. Az elsőfokú bíróság álláspontja szerint a vádlottnak volt rálátása az indítványozó és a Szociális Központ vezetőjének tevékenységére. Az elsőfokú ítélet szerint azt sem lehetett figyelmen kívül hagyni, hogy az indítványozó mint

a képviselő-testület tagja közhatalmat gyakorló személy, így vele szemben nagyobb tűrési kötelezettséget kell megkövetelni. Az elsőfokú bíróság szerint a vádlott a véleménynyilvánítási szabadságának jogával élt, amely során nem használt becsmérő, lealacsonyító és sértő kifejezéseket sem. Emellett figyelembe kellett venni azt is, hogy a vádlott állításait olyan fórumon mondta el, amelynek kifejezett tárgya volt az érintett kérdés. Mindezek alapján az elsőfokú bíróság ítélete szerint a vádlott nem követett el bűncselekményt, mivel állításai a véleménynyilvánítás szabadságának határain belül maradtak.

- [5] 1.2. Az elsőfokú ítélettel szemben a vádlott fellebbezést nyújtott be a Debreceni Törvényszékhez. A fellebbezésében az indítványozó arra hivatkozott, hogy álláspontja szerint az elsőfokú bíróság tévesen nyilvánította a véleménynyilvánítás szabadságának oltalma alá eső kijelentésnek a vádlott beadványát és a képviselőtestületi-ülésein elmondott szavait, ezért kérte a bűnösség kimondását és büntetés kiszabását.
- [6] A másodfokú bíróság végzésével az elsőfokú ítéletet helybehagyta, egyúttal kiemelte azonban, hogy a jogellenességet nem a véleménynyilvánítás szabadságának oldaláról kell megközelíteni. A végzés indokolása szerint ugyanis a vádlott kijelentései egyértelműen tényállításnak minősülnek, amelyek pedig kétséget kizáróan alkalmasak lehetnek a becsület csorbítására. A kijelentések jogellenességét azonban a másodfokú bíróság szerint az zárja ki, hogy azok olyan közegben hangzottak el, amelyek az ügy érdekével összefüggésben állnak (egy önkormányzati intézmény jogszerű működésének vizsgálatára irányultak), és így a cselekmény társadalomra veszélyessége nem állapítható meg.
- [7] 1.3. Az indítványozó ezt követően fordult az Alkotmánybírósághoz. Alkotmányjogi panaszában arra hivatkozással kérte a másodfokú végzés és az elsőfokú ítélet megsemmisítését, hogy azok véleménye szerint több alaptörvényi rendelkezést is sértenek. Indítványában hivatkozott arra, hogy bár a közszereplőkkel szembeni véleménynyilvánítás határa szélesebb, de ez sem tekinthető korlátlanoknak. Úgy véli, hogy a vádlott beadványában megfogalmazottak tényállításnak tekinthetőek, és túllépték a véleménynyilvánítás megengedhetőségének határát (a vádlott megsértette ugyanis az indítványozó emberi méltóságát), így azok kimerítették a rágalmazás vétségét. Álláspontja szerint a vádlott állításai minden ténybeli alapot nélkülöznek, azok valóságtartalma tételesen cáfolható. Az alkotmányjogi panasz szerint a másodfokú bíróság tévesen hivatkozott arra, hogy a vádlott szavait megfelelő fórum előtt, a közügyek vitatása körében adta elő, ugyanis az indítványozó szerint az ülés tárgya, amelyen a vádlott kijelentései elhangzottak, nem volt összefüggésben a személyével, az ülés nem minősült hatósági eljárásnak, a vádlott nyilatkozata pedig nem tartozott az ülés tárgyához. Álláspontja szerint a fentiek okán az eljáró bíróságoknak meg kellett volna állapítaniuk a vádlott bűnösségét, mivel kijelentései átlépték a véleménynyilvánításnak az Alaptörvény IX. cikk (4) bekezdésében meghúzott határát. Emellett úgy véli, hogy a bíróságok bizonyítékértékelése megsértette a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogát [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés] is.
- [8] Az indítványozó később – az Alkotmánybíróság hiánypótlási felhívására reagálva – kiegészítette alkotmányjogi panaszát, amelyben kifejtette, hogy véleménye szerint a bíróságok döntései sértik az emberi méltóságát is. Emellett az indítványozó arra is hivatkozott, hogy a bíróságok nem vették figyelembe az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését, valamint a 28. cikkét sem.
- [9] Mindezekre tekintettel kérte a bírósági végzés és ítélet megsemmisítését.
- [10] 2. Az Abtv. 56. §-a alapján az Alkotmánybíróság először az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának kérdésében dönt, ennek során mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának feltételeit. A befogadás visszautasítása esetén a tanács rövidített indokolással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát.
- [11] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 50. § (1) bekezdése és az Ügyrend 5. § (1) bekezdése alapján tanácsban járt el, és az indítványozó panaszának vizsgálata alapján azt állapította meg, hogy az alkotmányjogi panasz az alábbi okok miatt nem fogadható be.
- [12] 2.1. Az indítványozó az Abtv. 27. §-ára alapított alkotmányjogi panasz iránti kérelmében a törvényszéki ítélet alaptörvény-ellenességét az Alaptörvény több rendelkezésének sérelmére alapozta. Az Abtv. 27. §-a alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdekében hozott döntés vagy bírósági eljárást befejező egyéb

döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

- [13] 2.2. A bíróság ítélete ellen nincs helye fellebbezésnek, az Abtv. 27. §-a szerinti indítvány tehát e tekintetben megfelel a törvényi feltételeknek.
- [14] Az Alkotmánybíróság az 1/2015. (I. 16.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) részletesen vizsgálta, hogy egy büntetőügyben a sértetti pozíció megalapozhatja-e a személyes érintettséget, és ezáltal az indítványozói jogosultságot. E körben az Abh. indokolásában rögzítette, hogy a „panaszos [...] sértetti minőségén túl, magánvádlnaként lépett fel az alapügyben és személyére vonatkozóan alapjogát érintő bírósági döntés született, mely szintén az alkotmányjogi panasz törvényi feltételeinek fennálltát igazolja” (lásd Abh., Indokolás [9]). Jelen ügyben az indítványozó a vádlott által tett kijelentésekre reagálva rágalmazás miatt tett feljelentést, amelynek elutasítását követően pótmagánvádlnaként lépett fel. E tekintetben megállapítható tehát, hogy az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló büntetőeljárás az indítványozó személyes közreműködésével indult meg. Mindezek alapján az indítványozó érintettnek tekinthető, és így jogosult volt az alkotmányjogi panasz előterjesztésére.
- [15] Az indítványozó az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott határidőn belül terjesztette elő az indítványát.
- [16] 2.3. Az alkotmányjogi panasz tartalmi befogadhatóságának vizsgálata során fontos kiemelni, hogy az Alkotmánybíróság – többek között – a 3103/2018. (IV. 9.) AB végzésében már foglalkozott a pótmagánvádlnak alkotmányjogi panasz előterjesztési lehetőségének korlátaival. E körben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz célja, hogy olyan bírósági vagy hatósági döntésekkel szemben nyújtson jogvédelmet az indítványozók számára, akik az eljáró bíróságok vagy hatóságok eljárása és/vagy döntése értelmében szenvedtek alapjogsérelmet. Egy büntetőügy sértettje, magánvádlnaként, pótmagánvádlnaként (jelen pontban a továbbiakban együtt: sértett) esetében azonban az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-a szerinti eljárásában általában akkor állapíthatja meg a sértett által megtámadott jogerős bírósági döntés alaptörvény-ellenességét, ha a vizsgált bírósági eljárásban azért született a sértettnek kedvezőtlen döntés, mert az eljáró bíróság vagy hatóság megsértette az Alaptörvény XXIV. cikkében, valamint XXVIII. cikkében deklarált tisztességes hatósági vagy bírósági eljáráshoz való jogát (*fair trial*), vagy a XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való jogát, amelyet a jogerős bírósági döntés sem korrigált [lásd: 3103/2018. (IV. 9.) AB végzés, Indokolás [26]].
- [17] Abban az esetben azonban, ha a sértett azért állítja a jogerős bírósági ítélet alaptörvény-ellenességét, mert véleménye szerint az eljáró bíróságok nem orvosolták a büntetőeljárás alapjául szolgáló tevékenység vagy mulasztás miatt (általa feltételezetten) őt ért alapjogsértést (jelen ügy esetében nem állapították meg a vádlott által az indítványozóra tett kijelentések becsületsértő jellegét), az általában nem lehet az alkotmányjogi panaszának alapja [lásd: 3103/2018. (IV. 9.) AB végzés, Indokolás [27]].
- [18] A büntetőeljárásban a sértett tehát csak akkor hivatkozhat alappal egy felmentő ítélet alaptörvény-ellenességére, ha a bíróság az eljárás során a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogát, vagy a jogorvoslathoz való jogát sértette, vagy ha a bíróság a döntést az alapjog alaptörvény-sértő értelmezésére alapozta. Más alapjogra való hivatkozás azonban jellemzően nem felel meg az Abtv. 29. §-ának, a sértettnek nincs ugyanis alanyi joga arra, hogy az állam büntető hatalmának gyakorlását kikényszerítse (pusztán arra van joga, hogy az őt ért alapjogsérellem miatt feljelentést tegyen, magánindítványt nyújtson be, vagy épp pótmagánvádlnaként lépjen fel, illetve, hogy ezek alapján a bíróság az ügyben eljárjon és döntést hozzon, arra azonban nincs alanyi joga, hogy a terheltet ezek alapján a bíróság elítélje), ez esetben tehát nem áll fenn az ítéletet vagy végzést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség [lásd: 3103/2018. (IV. 9.) AB végzés, Indokolás [28]].
- [19] 2.4. Az alkotmányjogi panaszában az indítványozó hivatkozott az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmére is, mivel álláspontja szerint az eljáró bíróságok bizonyítékértékelése sértette a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogát. E tekintetben az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy következetes gyakorlata szerint az Alkotmánybíróság nem vizsgálja a bírói döntés indokolásában megjelölt bizonyítékok és megjelenő érvek megalapozottságát, továbbá azt sem, hogy a jogalkalmazó helytállóan értékelte-e ezeket a bizonyítékokat és érveket, illetve a konkrét ügyben a bírói mérlegelés eredményeként megállapított tényállás megalapozott-e, mint ahogy azt sem vizsgálja, hogy bíróságok jogértelmezése helyesen illeszkedik-e a jogági dogmatika általánosan elfogadott szabályaihoz [elsőként lásd: 3003/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4], megerősítette:

3117/2016. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [16]]. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése tekintetében sem tartotta alkalmasnak az alkotmányjogi panaszt az érdemi elbírálásra.

- [20] 3. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *a)* és *h)* pontjai alapján, figyelemmel az Abtv. 56. § (2) és (3) bekezdéseiben foglaltakra, az alkotmányjogi panaszt visszautasította.

Budapest, 2019. március 5.

Dr. Szívós Mária s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária alkotmánybíró különvéleménye

- [21] Az Abtv. 66. § (2) bekezdésben biztosított jogköröm alapján a következő különvéleményt csatolom a végzéshez.
- [22] A döntés megismétli a 3103/2018. (IV. 9.) AB végzés és 3104/2018. (IV. 9.) AB végzés indokolásában kifejtett érvelést, amelyet korábban – az említett végzésekhez írt különvéleményemben – kifogásoltam, ezért a jelen végzéssel sem tudok egyetérteni.
- [23] Álláspontom továbbra is az, hogy az Alkotmánybíróság eddig követett gyakorlata alapján a jelen ügyben szereplő indítványozói kör vonatkozásában az a konszenzusos álláspont alakult ki, hogy az Alkotmánybíróság büntetőügyekben is esetről esetre vizsgálja, hogy az alkotmányjogi panaszt előterjesztők egyedi érintettsége megállapítható-e. Ennek során azt is mérlegeli az Alkotmánybíróság, hogy – az indítványozó eljárásjogi pozíciója alapján – lehet-e alkotmányos összefüggés az alkotmányjogi panaszt előterjesztő és az állított alapjogsérelem között, hiszen az egyedi ügyben érintett csak akkor jogosult e jogintézménnyel élni, ha a támadott döntés az Alaptörvényben biztosított jogát sérti. Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy a büntetőeljáráásban részt vevő személyek érintettsége azon az alapon egyértelműen megállapítható, „ha az általuk állított sérelem olyan Alaptörvényben garantált joggal kapcsolatban merült fel, amelyet a jogalkotó a Be. [a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény] meghatározott rendelkezései közvetítésével is biztosítani kívánt számukra” {lásd például: 14/2015. (V. 26.) AB határozat, Indokolás [17]–[18]; 3169/2015. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [19]; 11/2017. (V. 26.) AB határozat, Indokolás [19] és 3285/2017. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [16]}.
- [24] Nézetem szerint a befogadási eljárás során alkalmazott eddigi mérce – fenntartva az esetről esetre történő mérlegelés lehetőségét – megfelelő, hiszen nem zár ki *ab ovo*, konkrét és tényleges vizsgálat nélkül valamely Alaptörvényben biztosított jogot. Mindez megfelel Abtv. 27. §-ának is, amely szintén nem tartalmaz semmilyen szűkítést a szóba jöhető alapjogokat érintően.
- [25] Ezzel szemben a többségi végzésben megfogalmazott megállapítás – bár némi mérlegelésre elvileg lehetőséget ad – mégis azt sugallja, hogy tulajdonképpen az említett alapjogokon kívül más alapjogra reálisan nem hivatkozhat az említett indítványozói kör.
- [26] Álláspontom szerint az eddigi gyakorlat ilyen jellegű szűkítése mindenekelőtt azért aggályos, mert nincs összhangban az Abtv. 27. §-ával.
- [27] Másfelől – nézetem szerint – a többségi végzésben szereplő mérce szükségtelen is. Ugyanis a szűkítés indokaként felhozott érvek nem meggyőzőek számomra, hiszen az Alkotmánybíróság gyakorlata kezdetektől fogva teljesen egységes abban a kérdésben, hogy senkinek nincs joga kikényszeríteni az állam büntetőhatalmának a gyakorlását [lásd például: 40/1993. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1993, 288, 290.; 42/1993. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1993, 300, 303.; 13/2001. (V. 14.) AB határozat, ABH 2001, 177, 187.; 42/2005. (XI. 14.) AB határozat]. Az újabb ügyekben pedig úgy fogalmazott az Alkotmánybíróság, hogy „a büntetőeljáráásban részt vevő személyek egyikének sincs jogosultsága alkotmányjogi panasz előterjesztésére önmagában arra alapítottn, hogy az állam érvényesítette-e büntetőjogi igényét, vagy sem” {14/2015. (V. 26.) AB határozat, Indokolás [18]; megerősítve: 11/2017. (V. 26.) AB határozat, Indokolás [19]; 3285/2017. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [16]}.

- [28] Végül aggályosnak tartom a többségi végzés azon leegyszerűsítő módszerét is, amely a felsorolt három alapon felüli, Alaptörvényben biztosított jogokra történő hivatkozást automatikusan – így tehát a konkrét indítvány ismerete és alapos vizsgálata hiányában – olyan hivatkozásnak tekinti, amely pusztán emiatt nem minősül a bírósági döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességnek.
- [29] Az Alkotmánybíróság eddigi következetes gyakorlata alapján ugyanakkor az Abtv. 29. §-ában foglalt feltétel(ek) hiányának megállapítását mindig megelőzi az adott ügyben benyújtott, konkrét indítvány vizsgálata, amely magában foglalja az indítványozó által, a hivatkozott alapjog tekintetében kifejtett érvelés értékelését is. Csupán ezt követően dönthető el, hogy valamely Alaptörvényben biztosított jog sérelme megvalósult-e az egyedi ügyben.
- [30] Határozott álláspontom tehát az, hogy a többségi végzésben szereplő, a korábbi mérce alapján nyitva álló indítványozói lehetőség szűkítését jelentő megállapítások rögzítésére szükségtelenül került sor. Emellett – a fentiekben vázoltak okán – nem vagyok meggyőződve arról sem, hogy a többségi végzésben körülírt mérce az Abtv. rendelkezéseivel összhangban alkalmazható.

Budapest, 2019. március 5.

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1313/2018.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3049/2019. (III. 14.) AB VÉGZÉSE**alkotmányjogi panasz visszautasításáról**

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Stumpf István* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 353/A. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s**I.**

- [1] 1. Dr. Pardavi Márta társelnök által képviselt Magyar Helsinki Bizottság (1074 Budapest, Dohány utca 20., II/9.) indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő. Kérte az Alkotmánybíróságtól annak megállapítását, hogy a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 353/A. §-a ellentétes az Alaptörvény az I. cikk (3) bekezdésével (szükségesség-arányosság elve), a VIII. cikk (2) bekezdése (egyesülési jog) valamint a IX. cikk (1) bekezdése (szólásszabadság) rendelkezéseivel, és ezért semmisítse meg azt. Az Alkotmánybíróság az indítványt a tartalma szerint bírálta el.
- [2] 2. Az Alkotmánybíróság az indítvány benyújtását követően egy másik, a IV/1556/2018. szám alatt nyilvántartásba vett ügyben már érdemben vizsgálta, hogy a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 353/A. §-a ellentétben áll-e az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével (szükségesség-arányosság elve), a VIII. cikk (2) bekezdése (egyesülési jog), a IX. cikk (1) bekezdése (szólásszabadság) és a XXVIII. cikk (4) bekezdése (*nullum crimen sine lege*) rendelkezéseivel. Az Alkotmánybíróság – alkotmányos követelmény megállapítása mellett – az alkotmányjogi panaszt elutasította 2019. február 25. napján a 3/2019. (III. 7.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.).
- [3] 3. Az Abtv. 31. § (1) bekezdése értelmében, ha alkotmányjogi panasz alapján a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság már döntött, ugyanazon jogszabályra, illetve jogszabályi rendelkezésre és ugyanazon Alaptörvényben biztosított jogra, valamint azonos alkotmányjogi összefüggésre hivatkozással – ha a körülmények alapvetően nem változtak meg – nincs helye az alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló alkotmányjogi panasznak. Tekintettel arra, hogy az Abh. óta a körülményekben változás nem következett be, az Alkotmánybíróság ítélt dolog miatt a Btk. 353/A. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt előterjesztett indítványt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés h) pontja alapján, az Abtv. 56. § (3) bekezdése alkalmazásával visszautasította.

Budapest, 2019. március 5.

Dr. Szívós Mária s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye

- [4] A határozat a Btk. 353/A. §-át támadó, az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panaszt az Abtv. 31. §-a szerinti ítélt dolog miatt utasította vissza azon az alapon, hogy hasonló tartalmú indítványt már elbírált (elutasított) az Alkotmánybíróság az Abh.-ban. A döntéssel több szempontból nem értettem egyet.
- [5] Egyrészt, bár az Abh.-ban elbírált és a jelen ügyben vizsgált panasz azonos jogszabályt támadott és megegyező alaptörvényi rendelkezésekre is hivatkozott, az indítványok nem csak az indítványozó személyében különböznek egymástól, hanem érvelésükben is. Talán nem véletlen, hogy az Alkotmánybíróság nem egyesítette a panaszokat együttes elbírálás végett – ha lényegi eltérés nem lett volna tartalmukban, akkor ez lett volna a logikus eljárás. A kellően megalapozott döntés érdekében álláspontom szerint a határozatnak részletesen be kellett volna mutatnia, hogy ez a panasz nem vet fel olyan új összefüggést, amit az Abh. ne bírált volna el, *res iudicata*-t megállapítani ugyanis akkor lehet, ha a panasz benyújtása nem csupán ugyanazon Alaptörvényben biztosított jogra, hanem emellett kizárólag „azonos alkotmányjogi összefüggésre hivatkozással” történt.
- [6] Másrészt, álláspontom szerint „ítélt dolog” miatt – az azonos összefüggések esetén is – elsősorban akkor van helye az indítvány visszautasításának, ha ez az eljárási akadály már az indítvány benyújtásakor fennáll, s nem az elbírálás során „keletkezik” amiatt, hogy a testület a jelen ügyben vizsgált panasznál később benyújtott másik indítványt korábban bírált el.

Budapest, 2019. március 5.

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1426/2018.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3050/2019. (III. 14.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Stumpf István* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 353/A. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Patrick Gaspard kuratóriumi elnök által képviselt Budapesti Nyílt Társadalom Intézet Alapítvány (1056 Budapest, Molnár utca 19.) indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő. Kérte az Alkotmánybíróságtól annak megállapítását, hogy a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 353/A. §-a ellentétben az Alaptörvény az I. cikk (3) bekezdésével (szükségesség-arányosság elve), a VIII. cikk (2) bekezdése (egyesülési jog) valamint a IX. cikk (1) bekezdése (szólásszabadság) rendelkezéseivel, továbbá a XIII. cikkben biztosított alapvető joggal (tulajdonhoz való jog), és ezért semmisítse meg azt. Az Alkotmánybíróság az indítványt a tartalma szerint bírálta el.
- [2] 2. Az Alkotmánybíróság az indítvány benyújtását követően egy másik, a IV/1556/2018. szám alatt nyilvántartásba vett ügyben már érdemben vizsgálta, hogy a Btk. 353/A. §-a ellentétben áll-e az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével (szükségesség-arányosság elve), a VIII. cikk (2) bekezdése (egyesülési jog), a IX. cikk (1) bekezdése (szólásszabadság) és a XXVIII. cikk (4) bekezdése (*nullum crimen sine lege*) rendelkezéseivel. Az Alkotmánybíróság – alkotmányos követelmény megállapítása mellett – az alkotmányjogi panaszt elutasította 2019. február 25. napján a 3/2019. (III. 7.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.).
- [3] 3. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerinti tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. A (2) bekezdés alapján a tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, ezek között a 26–27. § szerinti érintettséget, az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket. A (3) bekezdés úgy szól, hogy a befogadás visszautasítása esetén a tanács rövidített indokolással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát.
- [4] Az Abtv. 29. §-a szerint az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.
- [5] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság tartalmi feltételeinek nem felel meg, az Alaptörvénynek a panaszban felhívott szabályaival összefüggően az indítvány olyan alkotmányjogi kérdést, amely a panasz befogadását eredményezhetné, nem vet fel az alábbiak szerint.
- [6] 3.1. Az Abtv. 31. § (1) bekezdése értelmében, ha alkotmányjogi panasz alapján a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság már döntött, ugyanazon jogszabályra, illetve jogszabályi rendelkezésre és ugyanazon Alaptörvényben biztosított jogra, valamint azonos alkotmányjogi összefüggésre hivatkozással – ha a körülmények alapvetően nem változtak meg – nincs helye az alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló alkotmányjogi panasznak.
- [7] Tekintettel arra, hogy az Alaptörvény az I. cikk (3) bekezdésével (szükségesség-arányosság elve), a VIII. cikk (2) bekezdése (egyesülési jog) valamint a IX. cikk (1) bekezdése (szólásszabadság) rendelkezéseivel összefüggésben az Abh. óta a körülményekben változás nem következett be, az Alkotmánybíróság ítélt dolog miatt

a Btk. 353/A. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt előterjesztett indítványt a mondott alapvető jogokkal összefüggésben érdemben nem vizsgálhatta.

- [8] 3.2. Az Abh. nem vizsgálta a Btk. 353/A. § (2) bekezdése összeegyeztethetőségét az Alaptörvény XIII. cikkben biztosított alapvető joggal (tulajdonhoz való jog). Az indítvány arra hivatkozik, hogy „a Btk. új 353/A. § (2) bekezdése kriminalizál bárkit, »aki anyagi eszközöket szolgáltat« minden, az (1) bekezdésben meghatározott »szervezői tevékenységhez«. Ez egyértelmű és aránytalan korlátozása az OSI Budapest tulajdonjogának, mely korlátozás nem igazolható a közérdekre való hivatkozással.”
- [9] A Btk. 353/A. § (2) bekezdésében nem ismerhető fel tulajdonjog korlátozásáról szóló rendelkezés. Az az anyagi eszközök szolgáltatását tiltja, vagyis olyan magatartást, amelynél nincs jelentősége annak, az anyagi eszközök kinek a tulajdonában állnak. A tényállás e fordulata *sui generis* bűnsegélyszerű *delictumként* szerepel a tényállásban. Az anyagi eszközök használatának a szabályozása a köz érdekében történik, nem jelent tulajdontól megfosztást. A tulajdon tárgyának szociális vonatkozása is van, szociális funkciót is betölt: a tulajdon társadalmi felelősséggel jár. A tulajdonhoz való jogba nem tartozik bele szándékos segítségnyújtás bűncselekmény elkövetéséhez, és az sem, hogy bűncselekmény elkövetéséhez anyagi eszközöket szerezzenek. Az alapvető jogi értelemben vett tulajdonjog a már megszerzett tulajdont védi, nem ad jogot a tulajdon megszerzésére [3051/2016. (III. 22.) AB határozat [20], [23]]. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése és a Btk. 353/A. § (2) bekezdése között nincs összefüggés. Az összefüggés hiánya az indítvány visszautasítását eredményezi [3130/2013. (VI. 24.) AB végzés, Indokolás [17]].
- [10] Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság a panaszt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) és h) pontjai alapján, az Abtv. 56. § (3) bekezdése alkalmazásával visszautasította.

Budapest, 2019. március 5.

Dr. Szívós Mária s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye

- [11] A határozat a Btk. 353/A. §-át támadó, az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panaszt részben az Abtv. 31. §-a szerinti ítélt dolog miatt – azon az alapon, hogy hasonló tartalmú indítványt már elbírált (elutasított) az Abh.-ban –, részben pedig alkotmányjogi összefüggés hiányában utasította vissza. A döntéssel több szempontból nem értettem egyet.
- [12] Egyrészt, bár az Abh.-ban elbírált és a jelen ügyben vizsgált panasz azonos jogszabályt támadott és megegyező alaptörvényi rendelkezésekre is hivatkozott, az indítványok nem csak az indítványozó személyében különböznek egymástól, hanem érvelésükben is. Talán nem véletlen, hogy az Alkotmánybíróság nem egyesítette a panaszokat együttes elbírálás végett – ha lényegi eltérés nem lett volna tartalmukban, akkor ez lett volna a logikus eljárás. A kellően megalapozott döntés érdekében álláspontom szerint a határozatnak részletesen be kellett volna mutatnia, hogy ez a panasz nem vet fel olyan új összefüggést, amit az Abh. ne bírált volna el, *res iudicata*-t megállapítani ugyanis akkor lehet, ha a panasz benyújtása nem csupán ugyanazon Alaptörvényben biztosított jogra, hanem emellett kizárólag „azonos alkotmányjogi összefüggésre hivatkozással” történt.
- [13] Másrészt, álláspontom szerint „ítélt dolog” miatt – az azonos összefüggések esetén is – elsősorban akkor van helye az indítvány visszautasításának, ha ez az eljárási akadály már az indítvány benyújtásakor fennáll, s nem az elbírálás során „keletkezik” amiatt, hogy a testület a jelen ügyben vizsgált panasznál később benyújtott másik indítványt korábban bírálta el.
- [14] Harmadrészt, – és ez már nem a *res iudicata* problémakörét érinti – a határozat az indítvány befogadhatóságáról bővebben is állást foglalt, mivel ez az indítvány egyértelmű új elemként tartalmazta a tulajdonhoz való jog sérelmét is, ami az Abh.-ban nem merült fel. Ebben a tekintetben nem vettem volna el az érdemi vizsgálat

lefolytatását. Véleményem szerint ugyanis alapvető alkotmányjogi jelentőségű – s egyébként közérdeklődésre is számot tartó – kérdésnek lett volna minősíthető annak eldöntése, hogy megvalósítható-e a bűncselekmény Btk. 353/A. § (2) bekezdése szerinti elkövetési magatartása [„aki az (1) bekezdésben meghatározott bűncselekmény elkövetéséhez anyagi eszközöket szolgáltat”] egy olyan szervezet anyagi támogatásával (az annak történő adományozással), amely szervezet valamely tagját vagy munkavállalóját esetleg utóbb a Btk. 353/A. § (1) bekezdése alapján elítélik, s ha a bűncselekmény ilyen módon megvalósítható, akkor ennek a (támogatói) magatartásnak szankcionálása nem sért-e alapvető jogot.

Budapest, 2019. március 5.

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1446/2018.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3051/2019. (III. 14.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Törvényszék 22.Bpkf.11.769/2017/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó jogi képviselő (dr. Bendiák Zoltán, 2220 Vecsés, Sándor utca 26.) útján eljárva, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi panaszában kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a Fővárosi Törvényszék 22.Bpkf.11.769/2017/2. számú végzésének alaptörvény-ellenességét, és az Abtv. 43. § (1) bekezdése alapján semmisítse meg azt.
- [2] 2. Az indítványozó 2017. augusztus 15-én feljelentést tett a terhelt ellen a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 227. §-ába ütköző becsületsértés vétsége miatt.
- [3] Az indítványozó álláspontja szerint a terhelt több internetes cikkben a személyében gyalázó tartalmat tett közzé, amelyekben igyekszik véleményét valóságnak és ténynek feltüntetni, és ezeken keresztül az indítványozó sikeres munkáját megakadályozni.
- [4] A magánvádas büntetőügyet a Pesti Központi Kerületi Bíróság az 1.Bpk.32.330/2017/2. számú végzésében megszüntette. A bíróság az indokolásában rámutatott, hogy a személyiségi jogvédelem rendszerén belül a büntetőjog *ultima ratio* jellegű, vagyis a becsület védelmének legsúlyosabb és egyben végső eszköze.
- [5] A bíróság a BH2001.462. alapján azt tekintette kiindulópontnak, hogy „a becsület csorbítására való alkalmaság objektív ismérv; nem a sértett egyéni megítélése, esetleges érzékenysége alapján, hanem a társadalomban kialakult általános megítélés, az általános erkölcsi és közfelfogás figyelembevételével kell eldönteni, hogy az adott tény állítása, híresztelése alkalmas-e a becsület csorbítására”. A sérelmezett kijelentések teljes szövegkörnyezetének figyelembevételével a bíróság arra következtetett, hogy a terhelt egy vele szemben folyamatban volt eljárásban született határozattal kapcsolatban osztotta meg véleményét saját blog oldalán. Az, hogy ezzel kapcsolatban az indítványozó személyére vonatkozóan negatív véleményt fogalmazott meg, még nem értékelhető bűncselekményként.
- [6] A bíróság figyelembe vette azt is, hogy a 13/2014. (IV. 18.) AB határozat szerint a közügyekre vonatkozó és a közéletben szerepet vállaló személyek és szervezetek tevékenységét érintő véleménynyilvánítás erősebb alkotmányos védelmet élvez, és így korlátozhatósága szűkebb körben nyerhet alkotmányos igazolást.
- [7] Erre figyelemmel a bíróság az eljárást bűncselekmény hiányában megszüntette.
- [8] 2.1. Az indítványozó fellebbezése folytán a Fővárosi Törvényszék járt el. A másodfokú bíróság álláspontja szerint az elsőfokú bíróság indokai mindenben helytállóak; a sérelmezett közlések a véleménynyilvánítás körébe tartoznak, és a közélet szereplője szabad bírálatának a határát nem lépik át.
- [9] 2.2. A végzéssel szemben az indítványozó az Abtv. 27. §-ára alapítva terjesztett elő alkotmányjogi panaszt, kérve a Fővárosi Törvényszék 22.Bpkf.11.769/2017/2. számú végzése alaptörvény-ellenessége megállapítását és megsemmisítését.
- [10] Az indítványozó szerint a támadott döntés ellentétes az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésével és közvetett módon az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével.
- [11] Az indítványozó álláspontja szerint a bírósági döntések a „vélemények ütköztetése terén semmilyen szereppel nem bír, öncélú, lealacsonyító megnyilvánulásokat, mint véleménynyilvánítási szabadságot, a kiemelten védett emberi méltósághoz való [alapjoga] elé helyezték”. Hozzátette, hogy ebben az esetben a kifejtett véle-

mény kifejezetten öncélú, gyalázkodó és lealacsonyító volt, így az túlterjeszkedett a szabad véleménynyilvánítás határán.

- [12] Hivatkozott az Alaptörvény IX. cikk (4) bekezdésére, melyből azt a következtetést vonta le, hogy a vélemény-szabadság nem nyújt védelmet az olyan öncélú, a közügyek vitatásának körén kívül eső, így a magán- vagy családi élettel kapcsolatos közlésekkel szemben, amelyek célja a pusztá megalázás, illetve bántó, sértő kifejezések használata vagy más jogsérelem okozása. Az indítvány tartalmát tekintve az indítványozó abban látta az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésének a sérelmét, hogy a bíróság nem megfelelően mérlegelte a véleménynyilvánítás szabadságának és a jóhírnévhez való jognak a kollízióját.
- [13] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelme kapcsán arra hivatkozott, hogy a bíróságok nem biztosították megfelelően az emberi méltóság védelmét.
- [14] 3. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1) bekezdésében meghatározottak szerint elsőként az alkotmányjogi panasz befogadhatósága törvényi feltételeinek fennállását vizsgálta meg.
- [15] 3.1. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése alapján az Abtv. 27. § szerinti alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. Az Abtv. 30. § (2) bekezdése szerint döntés közlésének elmaradása esetén az alkotmányjogi panasz benyújtására nyitva álló határidő a tudomásszerzéstől, vagy az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének bekövetkezésétől számított hatvan nap. A Fővárosi Törvényszék tájékoztatása szerint a jogerős végzést tértivevény nélkül adta ki, így az Alkotmánybíróság az indítványt határidőben érkezettnek fogadta el.
- [16] Az indítványozó jogorvoslati lehetőségeit kimerítette, így az indítvány e tekintetben is megfelel a törvényi feltételeknek. Az indítványozó jogosultnak és érintettnek is tekinthető, mivel saját egyedi ügyével összefüggésben terjesztette elő az Abtv. 27. §-ra alapított alkotmányjogi panaszát.
- [17] 3.2. Az Abtv. 27. § a) pontja értelmében az alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti. Az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése és XXVIII. cikk (1) bekezdése Alaptörvényben biztosított jogoknak minősülnek, ekként azokra (az egyéb feltételek teljesítése esetén) alapítható alkotmányjogi panasz.
- [18] 3.3. Az Abtv. 52. § (1) bekezdése kimondja, hogy az Alkotmánybírósághoz benyújtott indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia, az 52. § (1b) bekezdése pedig felsorolja a határozottság követelményeit az alkotmányjogi panasz esetén. Az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontja értelmében a kérelemnek tartalmaznia kell indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel.
- [19] Az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése kapcsán az Alkotmánybíróság az alábbiakra mutat rá. Az Alaptörvény értelmében „mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák. A véleménynyilvánítás szabadsága és a gyülekezési jog gyakorlása nem járhat mások magán- és családi életének, valamint otthonának sérelmével.” A magánélethez, illetve a jó hírnévhez való jog valóban ütközhet a véleménynyilvánítás szabadságával; ilyen esetekben a bíróságoknak, végső soron az Alkotmánybíróságnak kell a kollíziót feloldania.
- [20] Az Abtv. 27. §-a szerinti hatáskörében az Alkotmánybíróságnak ugyanakkor nem az a feladata, hogy absztrakt értelmezést adjon egy egyedi ügyben felmerülő alkotmányjogi kérdésre, hanem hogy határozzon arról, hogy a bírói döntés sértette-e az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát. A támadott bírói döntés az indítványozó által magánvádlóként kezdeményezett büntetőeljárást megszüntette. Sem az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése, sem a XXVIII. cikk (1) bekezdése nem biztosít jogot a sértettnek a büntető eljárás lefolytatására vagy a terhelt büntetőjogi szankcionálására. „A bűncselekmény elkövetése esetén az állami büntető igény érvényesítése és az elkövető megbüntetése ugyanis nem a sértettet, hanem az államot illeti. A büntető igény érvényesítése tehát állami feladat, így sem a sértettnek, sem más harmadik személynek nincs alkotmányos alapjoga a büntető igény érvényesítésének kikényszerítésére és az elkövető megbüntetésére” {az Alkotmány hatálya alatti gyakorlatot megerősíti: 3014/2013. (I. 28.) AB végzés, Indokolás [4]}.
- [21] Általánosságban kijelenthető, hogy az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdéséből valóban következik alanyi jogosultság a jó hírnév sérelmével szembeni fellépésre, de arra nem, hogy ez a fellépés a büntetőjog

eszközrendszerével történjen. „A sértettnek nincs ugyanis alanyi joga arra, hogy az állam büntető hatalmának gyakorlását kikényszerítse” {3103/2018. (IV. 9.) AB végzés, Indokolás [28]}.

- [22] Az indítvány kizárólag a terhelt által kifejtett vélemény és az indítványozó jó hírnevének sérelme között állít kapcsolatot, arra vonatkozóan nem tartalmaz érveket, hogy a támadott bírói döntés (a becsületsértés vétsége miatti büntetőeljárás megszüntetése) és az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése, valamint XXVIII. cikk (1) bekezdése között okozati összefüggés lenne.
- [23] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjában rögzített követelménynek, ezért az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés h) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2019. március 5.

Dr. Szívós Mária s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1474/2018.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3052/2019. (III. 14.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 201.Kpk.50.001/2018/3. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó (Direkt36 Újságíró Központ Nonprofit Kft., 1137 Budapest, Pozsonyi út 10. II/8.) jogi képviselője (dr. Pető Márk ügyvéd, 1027 Budapest, Margit krt. 64/b.) útján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, amit utóbb az Alkotmánybíróság felhívására kiegészített. Az indítványozót létrehozó társasági szerződésből fakadóan az indítványozó jogi személy célja az oknyomozó újságírás.
- [2] 1.1. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi panasz előzményeként az indítványozó 2016. április 11-én az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Inytv.) 67. §-a szerint tulajdoni lapba történő betekintési kérelmet nyújtott be a Fejér Megyei Kormányhivatal Bicskei Járási Hivatalához (a továbbiakban: elsőfokú hatóság). Az indítványozó 400 ingatlan tulajdoni lapjába kért betekintést. Az elsőfokú hatóság 180 tulajdoni lap tekintetében teljesítette a kérelmet, majd ezt meghaladóan a 30.002-72/2016. számú határozatával elutasította azt.
- [3] Az elsőfokú határozattal szemben az indítványozó jogi képviselője útján a Fejér Megyei Kormányhivatalhoz (a továbbiakban: másodfokú hatóság) fellebbezett. A fellebbezés folytán eljáró másodfokú hatóság a 2016. június 13-án kelt, 30.630-2/2016. számú határozatával helybenhagyta az elsőfokú határozatot.
- [4] Az indítványozó jogi képviselője útján 2016. július 11-én keresettel fordult a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz, kérve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát, és a határozat hatályon kívül helyezését. Az eljáró közigazgatási bíróság 14.K.27.257/2016/10. számú ítéletével a másodfokú határozatot az elsőfokú határozatra is kiterjedően hatályon kívül helyezte és az elsőfokú hatóságot új eljárásra kötelezte. A bíróság álláspontja szerint az érintett ingatlanok száma és a kérelmek egyidejű benyújtása miatt a kérelem nem betekintési, hanem az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény végrehajtásáról szóló 109/1999. (XII. 29.) FVM rendelet (a továbbiakban: Vhr.) 118. § (1) bekezdés szerinti földkönyv kiadása iránti kérelemnek minősül, és azt ennek megfelelően kell kezelni, illetve elbírálni.
- [5] Ezt követően az indítványozó felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő a Kúriához a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 14.K.27.257/2016/10. számú ítéletével szemben. A Kúria úgy foglalt állást, hogy az a körülmény, miszerint a kérelem a jogszabályok alapján irányulhatott volna másra is, nem indokolja a kérelem tartalom szerinti átminősítését. Ennek következtében a kérelmet a tulajdoni lapba történő betekintési kérelemként kell elbírálni. Rámutatott továbbá a Kúria arra, hogy az iratbetekintési kérelem tárgyában az akkor hatályos a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 82. § (1) bekezdésére tekintettel alkalmazható 69. § (4) bekezdése alapján a közigazgatási hatóság önálló fellebbezéssel megtámadható végzéssel dönt. A Kúria megállapította, hogy a konkrét ügyben a hatóságok a tulajdoni lapba történő betekintés iránti kérelem tárgyában tévesen határozati formában hoztak döntést, amit a bíróság peres eljárásban vizsgált felül, noha a bíróságnak nemperes eljárásban kellett volna döntenie az alperes végzés tartalmú döntése elleni jogorvoslati kérelem tárgyában. Mindezek alapján a Kúria megállapította, hogy a Ket. 69. § (4) bekezdése, az Inytv. 67. § (1) bekezdése, valamint az 1/2009. KJE határozat alapján a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 14.K.27.257/2016/10. számú ítélete a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvény (a továbbiakban: Knp.) 3. § (2) bekezdésébe ütközött. Minderre tekintettel a Kúria Kfv.III.37.119/2017/5. számú végzésével a jogorvos ítéletet hatályon kívül helyezte és a bíróságot

- új eljárásra és új határozat hozatalára utasította azzal, hogy a bíróságnak a Knp. 3. § (2) bekezdése szerinti nemperes eljárást kell lefolytatnia, s ennek eredményeként döntését végzés formájában kell meghoznia.
- [6] Ezt követően a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság az indítványozó felülvizsgálati kérelmét a Knp. 3. § (2) bekezdése szerinti nemperes eljárásban bírálta el, s a felülvizsgálati kérelmet a 201.Kpk.50.001/2018/3. számú végzésével elutasította. Végzésében a bíróság azzal érvelt, hogy az ingatlan-nyilvántartás nyilvánossága „a személyes adatok védelméhez való jog szükséges korlátozását jelenti a tulajdonhoz való jog érvényesülésének biztosítása, illetve a forgalom biztonságának megteremtése érdekében”. Ez azonban a bíróság szerint „nem eredményezheti a személyes adatok védelméhez fűződő alkotmányos alapjog aránytalan korlátozását”, a „nyilvánosság elve nem jelent korlátlan adatszolgáltatási kötelezettséget”, hanem „a visszaélések elkerülése érdekében – akadályát képezi a betekintés iránti kérelem teljesítésének”. A bíróság hivatkozott továbbá arra is, hogy a Ket. 6. § (1) bekezdés szerinti jóhiszemű joggyakorlás elve alapján az ügyfél a kívánt célja eléréséhez a jogszabályban biztosított lehetőségeket veheti igénybe. A bíróság szerint nem egyeztethető össze a rendeltetésszerű, illetve jóhiszemű joggyakorlás követelményével, hogy az indítványozó az adott település tulajdoni viszonyainak feltárásához 400 db ingatlanra vonatkozó ingatlan-nyilvántartási adatokat egyidejűleg benyújtott tömeges betekintés iránti kérelem útján kívánja megismerni. Mindezt figyelembe véve a bíróság álláspontja szerint nem volt jogszabálysértő a hatóság döntése, ezért a bíróság a felülvizsgálati kérelmet – mint alaptalant – elutasította. Utalt ugyanakkor a bíróság arra, hogy az indítványozónak lehetősége van a Vhr. 118. §-a szerint földkönyv iránti kérelem benyújtására.
- [7] Az indítványozó a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 201.Kpk.50.001/2018/3. számú végzésével szemben terjesztette elő alkotmányjogi panaszát, a végzés megsemmisítését kezdeményezve. Kérelme indokolásában az indítványozó előadta, hogy a bíróság az Alaptörvénnyel ellentétesen hivatkozott a személyes adatok védelmére a közérdekű adatok megismeréséhez való joggal szemben, melynek révén megsértette az indítványozónak az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében rögzített közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jogát. Kifogásolta továbbá, hogy a bíróság nem vette figyelembe, hogy az indítványozó a sajtószabadság alanyaként, médiaszolgáltatóként kért betekintést az ingatlan-nyilvántartásba, megsértve így az indítványozónak az Alaptörvény IX. cikk (1) és (2) bekezdésében foglalt véleménynyilvánításhoz és sajtószabadsághoz fűződő jogát. Hivatkozott továbbá arra, hogy a támadott végzés önkényesen állapítja meg – alaptörvényi vagy jogszabályi felhatalmazás nélkül – az indítványozó alapjogának korlátozását, amikor tömegesnek nyilvánítja a 400 db földhivatali tulajdoni lapba történő betekintésre vonatkozó igényt és erre való hivatkozással azt rendeltetésszerűnek nyilvánítja, melynek révén a támadott végzés sérti szerinte az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében biztosított jogállamiság követelményét is.
- [8] Az Alkotmánybíróság eljárása során figyelembe vette, hogy Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása (2018. június 28.) 4. cikke 2018. június 29-i hatállyal új rendelkezést iktatott az Alaptörvény VI. cikke helyébe. Az Alaptörvény VI. cikkének (2) bekezdésében foglalt, érintett alapvető jogot a korábbival megegyező módon immár a VI. cikk (3) bekezdése biztosítja.
- [9] 2. Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 56. §-a alapján mindenekelőtt azt kell vizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság törvényi feltételeinek eleget tesz-e.
- [10] Az indítványozó az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott hatvan napos határidőben benyújtott panaszában (a támadott végzést az indítványozó jogi képviselője 2018. február 26-án vette át, az alkotmányjogi panaszt 2018. április 27-én elektronikus úton nyújtotta be és adta postára) az ügy érdemében hozott, rendes jogorvoslattal nem támadható bírói döntést támadta. Az indítványozó az alapügyben érintett, az általa kezdeményezett közigazgatási eljárásban meghozott határozat bírósági felülvizsgálatát ő kérte, s a felülvizsgálati kérelmét utasította el a támadott bírói döntés. Az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésében rögzített közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jogot, valamint az Alaptörvény IX. cikk (1) és (2) bekezdéseiben foglalt véleménynyilvánításhoz és sajtószabadsághoz fűződő jogot illetően alkotmányjogi panasz benyújtására indítványozói jogosultsággal rendelkezik, hiszen az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdésére figyelemmel a sajtószabadság alanyaként, médiaszolgáltatóként eljáró jogi személy indítványozó számára is biztosítottak a hivatkozott jogok.
- [11] Az alkotmányjogi panasz benyújtásának törvényi feltétele [Abtv. 27. § a) pont], hogy az indítványozó Alaptörvényben biztosított jog sérelmére hivatkozzon. Az indítvány e feltételnek ugyanakkor csak részben tett eleget, minthogy az indítványozó az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére hivatkozással nem Alaptörvényben biztosított joga sérelmét állította. Az indítvány e része az Abtv. 27. § a) pontjának ezért nem felelt meg, így azt az Alkotmánybíróság érdemben nem vizsgálta.

- [12] 3. Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság tartalmi feltételeként határozza meg, hogy az — egyéb törvényi feltételeknek megfelelő — alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet tartalmazzon vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában is megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását [lásd pl. 21/2016. (XI. 30.) AB határozat, Indokolás [20]; 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18]]. A feltételek meglétének a vizsgálata az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik.
- [13] Az alapügyben az indítványozó az Inyvtv. 67. § (1) bekezdése alapján terjesztett elő kérelmet számos tulajdoni lap tartalmába történő betekintésre. Az Inyvtv. 67. § (1) bekezdése szerinti kérelem teljesítése a földhivatalok szolgáltató jellegű hatósági tevékenysége, amelynek során az érdekeltek részére különböző módokon hozzáférhetővé teszik az ingatlan-nyilvántartás adatait. (Lásd az Inyvtv.-hez kapcsolódó előterjesztői indokolást.) A hatóság adatszolgáltatási kötelezettsége lényegében a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 5:166. §-ából fakad, amely szerint az ingatlan-nyilvántartás nyilvános. Az ingatlan-nyilvántartás nyilvánossága keletkeztet egyúttal jogot a nyilvántartás adatainak megismerésére. E jog mindazonáltal csak rendeltetésszerűen gyakorolható (a Ptk. 1:3. §-a rögzíti a jóhiszemű joggyakorlás elvét, illetve 1:5. §-a a joggal való visszaélés tilalmát, továbbá az alapügyben alkalmazandó Ket. 6. §-a a jóhiszemű eljárás kötelezettségét). A bírói gyakorlatból következően a hatóság jogosult megtagadni az adatszolgáltatás teljesítését, ha a kérelmező az ingatlan-nyilvántartás nyilvánosságából eredő jogát a nyilvántartás céljától eltérően akarja gyakorolni (például adatbázist akar létrehozni) (BH 2006. 269.). Az adatszolgáltatásra vonatkozó, az ingatlan-nyilvántartás nyilvánosságából fakadó polgári jogot a jóhiszemű joggyakorlás követelménye alapján korlátozó jogalkalmazói – bírói – döntés nem olyan jogkorlátozás, ami az Alaptörvény IX. cikk (1) és (2) bekezdéseiben foglalt vélemény-nyilvánításhoz és sajtószabadsághoz fűződő joggal kapcsolatban alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vetne fel, illetve a támadott bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet keletkeztetne. Az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésében rögzített közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jogot érintően pedig a támadott bírói döntés azért nem vet fel alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést, illetve a támadott bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet, mert a bíróság nem zárta el az indítványozót az ingatlan-nyilvántartás adatainak megismerésétől, végzésében utalt a bíróság arra, hogy tömeges méretű adatigény alapján lehetőség van a Vhr. 118. §-a szerint földkönyv iránti kérelem benyújtására.
- [14] Mivel a fent kifejtettek szerint az alkotmányjogi panasz nem tett eleget a befogadhatóság Abtv. 29. §-ában előírt feltételének, az Alkotmánybíróság azt az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdései alapján eljárva az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2019. március 5.

Dr. Szívós Mária s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/825/2018.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3053/2019. (III. 14.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kaposvári Törvényszék 2.Pf.20.986/2017/3. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. A személyesen eljáró indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. § alapján nyújtott be alkotmányjogi panaszt.
- [2] Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló polgári perben megállapított tényállás szerint az indítványozó – a perben felperes – 2012 januárjában vásárolta meg az alperesek közös tulajdonában álló családi házat. Az egyedi központi fűtéssel rendelkező házban a kazán az indítványozó birtokba lépését követően többször meghibásodott. Az indítványozó 2015. január 26-án erről a tényről az I. rendű alperest telefonon tájékoztatta, aki akkor felajánlotta, hogy részt vállal a kazán megjavításának költségeiben, de a még aznap az indítványozónak küldött e-mailben ezzel ellentétes nyilatkozatot tett. Az indítványozó ezután új kazánt szereltetett be a házba, és elvégeztette az ezzel összefüggő munkákat, összesen 674 682 Ft értékben. Ezen összeg megfizetésére az indítványozó 2015 májusában eredménytelenül hívta fel az eladókat, ezért követelését 2015. december 15-én benyújtott fizetési meghagyás kibocsátása iránti kérelemmel érvényesítette. Az alperesek ellentmondása folytán perré alakult eljárásban az indítványozó hibás teljesítésből eredő szavatossági igény jogcímén kérte a fenti összeg és kamatainak megfizetésére kötelezni az alpereseket. Az első tárgyaláson az indítványozó a kisértékű perek szabályaira hivatkozással ítélet meghozatalát kérte a bíróságtól, állítása szerint az I. rendű alperes 2015 januárjában szóban elismerte keresetének jogalapját, követelése összecszerúságát pedig a benyújtott számlákkal bizonyította. Az alperesek a kereset jogalapját és összecszerúságát is vitatták, a felperes által a tárgyaláson csatolt nagy mennyiségű irat tanulmányozására, illetve részletes írásbeli védekezésük előterjesztésére határidőt kértek. Az indítványozó „végső szükségesség” esetére tanúbizonyításra, illetve közmű szolgáltató megkeresésére vonatkozó indítványt terjesztett elő. Az alperesek érdemi ellenkérelmükben a kereset elutasítását arra hivatkozással kérték, hogy az indítványozó szavatossági igényének érvényesítésével elkészt. Az alperesi védekezésre tekintettel az indítványozó másodlagosan követelésének kártérítés jogcímén történő megítélését kérte a bíróságtól.
- [3] Az elsőfokú bíróság a felperes keresetét elutasította. Döntésének indokolása szerint az indítványozó elmulasztotta a szavatossági igényének érvényesítésére a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény rendelkezései alapján nyitva álló határidőt. Az indítványozó kártérítési keresete vonatkozásában a bíróság azt emelte ki, hogy a felperes indítványára meghallgatott tanú nem támasztotta alá, hogy az alperesek jogellenes magatartása folytán merült fel az indítványozónak kára, annak megítélésére pedig, hogy milyen jellegű készülékcseré történt, illetve milyen munkálatok elvégzésére került sor, szakértő kirendelésére lett volna szükség, az indítványozó azonban nem kérte a per során igazságügyi szakértő kirendelését, kereseti kérelme így bizonyítatlan maradt.
- [4] Az indítványozó elsődleges fellebbezési kérelmében az elsőfokú ítélet megváltoztatásával az alpereseknek kereseti kérelme szerinti kötelezését kérte a másodfokú bíróságtól. Állítása szerint az első tárgyaláson az alperesek nem vitatták érdemben a keresetét, bizonyítékot nem nyújtottak be, bizonyítási indítványt nem terjesztettek elő, ezért az elsőfokú bíróságnak már az első tárgyaláson – keresetének helyt adó – ítéletet kellett volna hoznia, a tárgyalást a bíróság jogszabályi felhatalmazás nélkül halasztotta el. Másodlagosan az ítélet hatályon kívül helyezését, és az elsőfokú bíróságnak újabb határozat hozatalára történő kötelezését kérte, mert álláspontja szerint az elsőfokú bíróság nem a kisértékű per szabályainak megfelelően folytatta le az eljárást, a tényállást tévesen és iratellenesen állapította meg, indokolási kötelezettségének nem tett megfelelően eleget. Álláspontja szerint szakértői bizonyításra a bíróság által megjelölt tény- és jogkérdés vonatkozásában nem is lett volna lehetőség, de amennyiben azt a bíróság szükségesnek tartotta, őt az 1/2009. (VI. 24.) PK vélemény szerinti

tartalommal kellett volna tájékoztatnia, ez azonban nem történt meg. Az indítványozó fellebbezésében az eljárás szabálytalansága és elhúzódása miatt kifogást is előterjesztett, melyeket a bíróság elutasított.

- [5] A fellebbezés folytán eljáró Kaposvári Törvényszék ítéletével helybenhagyta az elsőfokú bíróság ítéletét. A másodfokú bíróság szerint az elsőfokú bíróság helyesen állapította meg, hogy az indítványozó szavatossági jogainak érvényesítésével elkésett, és az első tárgyalást követően másodlagosan előterjesztett kártérítési kereset bizonyíthatatlansága tekintetében is osztotta az első fokon eljáró bíróság álláspontját. A másodfokú bíróság szerint nem vitás, hogy az elsőfokú bíróságnak a szakértői bizonyítással kapcsolatos tájékoztatása a tárgyalási jegyzőkönyvben rögzítésre nem került, ugyanakkor az indítványozónak a 9. számú jegyzőkönyvben rögzített válasza („Én úgy gondolom, hogy igazságügyi szakértő perbe vonása teljesen szükségtelen”) azt tanúsítja, hogy a szakértői bizonyítás szükségessége vonatkozásában a tájékoztatásra sor került. A másodfokú bíróság álláspontja szerint az indítványozó a fellebbezésében helyesen hivatkozott a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Pp.) kísértékű perekre vonatkozó szabályainak megsértésére, az elsőfokú bíróságnak ugyanis a kereseti kérelemben rögzítettek tekintetével a szavatossági határidő elmulasztása miatt már az első tárgyaláson el kellett volna utasítania a szavatossági igényt érvényesítő keresetet. A másodfokú bíróság ugyanakkor rámutatott arra, hogy az elsőfokú bíróság az első tárgyalás elhalasztásával az indítványozó által a keresetlevélhez nem mellékelte, csak a tárgyaláson benyújtott nagy mennyiségű iratanyag áttanulmányozására biztosított lehetőséget az alpereseknek, az indítványozó pedig éppen a tárgyalás elhalasztása következtében terjeszthette elő kártérítési igényét. A másodfokú bíróság úgy ítélte meg, hogy mivel a szavatossági igényt érvényesítő keresetet el kellett utasítani, az eljárási szabályok megsértése a per érdemére nem volt kihatással, ezért az elsőfokú ítélet hatályon kívül helyezésére nem volt szükség.
- [6] 2. Az indítványozó a Kaposvári Törvényszék 2.Pf.20.986/2017/3. számú ítélete ellen benyújtott, és felhívásra részben kiegészített, illetve pontosított alkotmányjogi panaszában az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés, XV. cikk, XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdések sérelmére hivatkozott. Sérelmezte, hogy a bíróság a legcsekélyebb mértékben sem törekedett a javára szolgáló tények és bizonyítékok rögzítésére, illetve feltárására, nem bírálta el az általa előterjesztett beadványokat, bizonyítási indítványokat, érveket, bizonyítékokat, az előkészítő irataiban, fellebbezésében, illetve kifogásaiban előadottakat. Állítása szerint a támadott ítélet ténybeli indokolása nem tartalmazza valamennyi bizonyíték számbavételét és mérlegelését, jogi indokolása pedig semmiféle rendelkezést nem tartalmaz az általa felajánlott bizonyítás mellőzése, illetve annak jogszabályi alapja tárgyában. A kísértékű perek szabályainak sérelmét állítva kiemelte, hogy az elsőfokú bíróság törvényi felhatalmazás nélkül halasztotta el az első tárgyalást, és adott határidőt az alpereseknek érdemi ellenkérelmük előterjesztésére. Hangsúlyozta, hogy másodlagosan kártérítés jogcímén előterjesztett keresete vonatkozásában szakértői bizonyításra a releváns tények „tisztázott” volta miatt szerintem nem volt ugyan szükség, de állította, hogy az eljáró bíróságok nem is tájékoztatták a szakértői bizonyítás szükségességéről. Eseti döntésekre hivatkozva arra mutatott rá, hogy amennyiben a szakértői bizonyítás elmaradása a tájékoztatás hiányára vezethető vissza, az olyan lényeges eljárási szabálysértésnek minősül, amely az elsőfokú eljárás megismétlését teszi szükségessé. Az indítványozó szerint a másodfokú bíróság azzal, hogy lényeges eljárási szabálysértések ellenére helybenhagyta az elsőfokú ítéletet, az esélyegyenlőséghez, a tisztességes eljáráshoz, a hatékony jogorvoslathoz és a jogbiztonsághoz való jogának sérelmét okozta.
- [7] Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 56. §-a alapján először azt kellett vizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság törvényi feltételeinek megfelel-e. Az Abtv. 27. §-a értelmében az ügy érdemében hozott, vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntéssel szemben csak akkor van helye alkotmányjogi panasznak, ha az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. E rendelkezésre figyelemmel az Alkotmánybíróság előjáróban rögzíti, hogy a panasz befogadhatóságának vizsgálatát az indítványnak a másodfokú ítéletre vonatkozó részei alapján folytatta le, és arra a megállapításra jutott, hogy a panasz az alábbiak miatt nem felel meg a törvényi követelményeknek.
- [8] Az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának egyik feltétele, hogy az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának sérelmére hivatkozzon [Abtv. 27. § a) pont]. Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint „a jogbiztonság önmagában nem Alaptörvényben biztosított jog, így a B) cikk (1) bekezdésének a sérelmére alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben – a visszaható hatályú jogalkotás és jogalkalmazás, valamint a felkészülési idő hiánya esetén – lehet alapítani” [3051/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [14], továbbá például: 3167/2016. (VII. 22.) AB végzés Indokolás [13], 35/2017. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [14]; 3059/2018. (II. 20.) AB végzés, Indokolás [7]]. Az indítványnak a B) cikk (1) bekezdésének sérelmét állító eleme az előbbi

kritériumok egyikének, így az Abtv. 27. § a) pontjában meghatározott törvényi feltételnek sem felelt meg, ezért érdemi vizsgálatára nem kerülhetett sor.

- [9] Az Abtv. 52. § (1) bekezdése értelmében az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. A kérelem akkor határozott, ha egyértelműen megjelöli az Abtv. 52. § (1b) bekezdés a)–f) pontjaiban foglaltakat. Az (1b) bekezdés e) pontja szerint az indítványnak indokolást kell tartalmaznia arra nézve, hogy a sérelmezett bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével.
- [10] Az Alkotmánybíróság főtárgya az eljárás előkészítő szakaszában felhívta az indítványozó figyelmét arra, hogy alkotmányjogi panasza nem tartalmaz alkotmányjogi érvekkel alátámasztott indokolást, ezért őt hiánypótlásra hívta fel és tájékoztatta a hiánypótlás elmaradása vagy nem megfelelő volta esetén alkalmazandó jogkövetkezményről. Az indítványozó határidőben ugyan, de csak formálisan tett eleget a felhívásnak, a támadott bírói döntés alaptörvény-ellenességét alátámasztó, alkotmányjogilag értékelhető indokolást, érvelést a kiegészítő beadvány sem tartalmaz. Az indítványozó a másodfokú ítélettel szemben továbbra is általánosítva fogalmaz törvényességi kifogásokat, eljárási szabálysértéseket, így például nem nevesítette előkészítő iratainak, jogszabályi hivatkozásainak figyelmen kívül hagyott tartalmát, el nem bíralt kérelmeit, érveit, bizonyítási indítványait, kifogásait, fellebbezését. Az általánosításnak ez a szintje önmagában abban az esetben tenné lehetetlenné a panasz érdemi vizsgálatát, ha az Alkotmánybíróságnak lenne hatásköre a bírói határozatok törvényességének felülbírálatára. Az Alkotmánybíróság azonban jelen ügyben is hangsúlyozza: „[a]z Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikkének (1) bekezdése alapján az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. A (2) bekezdés d) pontja fogalmazza meg, hogy az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját. A bírói döntéseknek kizárólag az alkotmányossági szempontú vizsgálata tartozik a testület hatáskörébe. [...] A bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz azonban nem tekinthető a bírósági szervezeten belül jogorvoslattal (már) nem támadható bírói határozatok által okozott valamennyi jogsérelem orvoslása eszközének. [...] [A]z Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszon keresztül is az Alaptörvényt, az abban biztosított jogokat védi. Önmagukban azonban a rendes bíróságok által elkövetett vélt vagy valós jogszabálysértések nem adhatnak alapot alkotmányjogi panasznak. Egyébként az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna” [3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [28]; 3241/2013. (XII. 21.) AB végzés, Indokolás [13]].
- [11] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó felhívás ellenére sem teremtett kapcsolatot, mutatott be összefüggést az általa kifogásolt eljárási szabálysértések és a megsérteni vélt alaptörvényi rendelkezések között. Ez utóbbiakat vagy csak megjelölte (XV. cikk), vagy annak tartalmát korábbi alkotmánybírósági döntésekből, tanulmányokból vett idézetekkel határozta meg. Az indítványozó tisztességes eljáráshoz, illetve a jogorvoslathoz való alapjogának a támadott ítélet által okozott sérelmét az indítvány nem mutatja be, nem fogalmaz meg olyan egyedi alkotmányossági problémát, amely az Alkotmánybíróság vizsgálatának tárgya lehetne [Abtv. 52. § (2) bekezdés]. A megsérteni vélt alaptörvényi rendelkezések sérelmének állítása azonban önmagában nem alapozza meg az alkotmányossági vizsgálatot, ehhez az is szükséges, hogy az indítványozó bemutassa a támadott bírói döntés és a megjelölt alaptörvényi rendelkezés tartalma közötti ellentétet, azaz a támadott ítélet által okozott alapjogi sérelmet.
- [12] Alkotmányossági összefüggéseket bemutató, érdemi vizsgálatot megalapozó indokolást azonban az indítvány nem tartalmaz, az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint pedig „[i]ndokolás hiányában a kérelem nem felel meg határozottság Abtv. 52. § (1b) bekezdésében írt követelményének, annak elbírálására nincs lehetőség” [34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [212]].
- [13] 3. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt – figyelemmel az Abtv. 27. § a) pontjában és az 52. § (1b) bekezdés e) pontjában foglaltakra – az Alkotmánybíróság Ügyrendjének 30. § (2) bekezdés h) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2019. március 5.

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/65/2018.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3054/2019. (III. 14.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Kfv.VI.37.130/2018/9. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó magánszemély jogi képviselő nélkül eljárva az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének d) pontja valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, melyben a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.K.31.605/2017/10. számú ítélete, valamint a Kúria Kfv.VI.37.130/2018/9. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.
- [2] 2. Az indítvány benyújtására okot adó pernek az alkotmányjogi panasz elbírálása szempontjából lényeges elemei a következők.
- [3] 2.1. Az indítványozó az Esztergom-Budapest Főegyházmegye Hitoktatási Felügyelőségével 2016. szeptember 1. napjától 2017. június 15. napjáig tartó időszakra megbízási szerződést kötött hitoktatói tevékenységre.
- [4] 2.2. Az indítványozó 2016. december 9-én kérelmet terjesztett elő az elsőfokú hatóságnál, hogy álláskeresőként vegye nyilvántartásba. Az elsőfokú hatóság a kérelmet határozatával elutasította arra hivatkozással, hogy a nyilvántartásba vétel feltételei nem állnak fenn, mert az indítványozó kereső tevékenységet folytat, ezért nem minősül álláskeresőnek. Határozatát az elsőfokú hatóság a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (a továbbiakban: Flt.) 58. § (5) bekezdése d) pontjára alapította, miszerint aki egyéb kereső tevékenységet folytat, nem tekinthető álláskeresőnek.
- [5] Az indítványozó fellebbezése nyomán eljáró másodfokú hatóság az elsőfokú közigazgatási hatósági döntést helybenhagyta, ugyanazon jogszabályi rendelkezésre hivatkozva.
- [6] 2.3. Az indítványozó felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő elsődlegesen a döntés megváltoztatását, másodlagosan a másodfokú hatóság (a továbbiakban: alperes) határozatának az elsőfokú határozatra is kiterjedő hatályon kívül helyezését és új eljárás lefolytatására kötelezést kérve. Azt állította, hogy az ő megbízási szerződését, ami „nem folyamatos, hanem időszakos” és évente meg kell újítania, a hatóság az Flt. 58. § (5) bekezdése e) pontját kiterjesztően értelmezve, tévesen értelmezte munkaviszonynak, ami ellenkezik a jogalkotói céllal. Álláspontja szerint a jogalkotói akarat a taxatív felsorolásra irányult, amibe nem tartozott bele a megbízási jogviszony. Érvelése szerint három feltétel is hiányzik jogosulatlansága megállapításához: egyrészt az idézett jogszabályhelyen nem szerepel a felsorolásban a megbízási jogviszony, másrészt, ha a megbízási díjat tiszteletdíjnak tekintenénk, nem éri el a minimálbér 30%-át, harmadrészt a „megbízás nem munkaviszony”. Az indítványozó hivatkozott a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 3. § (2) bekezdésének megsértésére azzal összefüggésben, hogy az alperes „egyoldalúan és önkényesen értelmezi” a kereső tevékenység fogalmát.
- [7] Az alperes a felülvizsgálati kérelem elutasítását kérte. Álláspontja szerint az indítványozó munkavégzéséért díjazás jár és nem tiszteletdíj címén jut jövedelemhez.
- [8] A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítéletének indokolása szerint az Flt. 54. § (11) bekezdése alapján az állami foglalkoztatási szerv álláskeresőként – a (12) bekezdésben foglaltak figyelembevételével – kérelmére azt a személyt veszi nyilvántartásba, aki a) megfelel az 58. § (5) bekezdés d) pont 1–5. alpontjaiban meghatározott feltételeknek és b) kötelezettséget vállal arra, hogy az állami foglalkoztatási szervvel a (9) és (10) bekezdés

dések szerint együttműködik. E törvény alkalmazásában irányadó fogalom-meghatározásokat az Flt. 58. § (5) bekezdése d) pont 1–6. alpontjai rögzítik. A bíróság indokolása szerint ahhoz, hogy az álláskeresői minőség megállapítható legyen, az alpontok valamennyi feltételének együttesen és egyidejűleg kell teljesülnie. Ebből látható, hogy a jogalkotó az „egyéb kereső tevékenység” fogalmát ugyan nem alkotta meg, de a „munkaviszony” valamint a „keresőtevékenység” fogalmakból, – „a bíróság jogértelmezése szerint, további dogmatikai aggály nélkül” – egyenesen lehet arra következtetni, hogy a megbízási jogviszonyban folytatott díjazás ellenében történő munkavégzés az „egyéb keresőtevékenység” kategóriába tartozik. Az ítélet szerint: „[a] bíróság ezért a »munkavégzést« – a bírói gyakorlatot is figyelembe véve, az alperessel egyező módon – maga is akként értelmezte, hogy az olyan tevékenység ellátása, amely a munkaviszonyban végzett tevékenységhez hasonló jellegű tevékenység, teljesítmény elvégzésére, ellátására irányul.” A fentiekre tekintettel a bíróság arra a következtetésre jutott, hogy az alperes a határozatában helyes jogértelmezés mentén a releváns tényállást helyesen állapította meg, döntése és eljárása is jogszerű volt, ezért az indítványozó keresetét elutasította.

- [9] 2.4. Az indítványozó a jogerős ítélettel szemben felülvizsgálati kérelemmel fordult a Kúriához, amelyben kérte elsődlegesen az ítélet hatályon kívül helyezését és az elsőfokú bíróság új eljárásra utasítását, másodlagosan az ítélet megváltoztatását és az indítványozó javára történő döntéshozatalt. Egyben alaptörvény-ellenesség kiküszöbölése érdekében kérte, hogy a Kúria forduljon az Alkotmánybírósághoz. Álláspontja szerint ellentmondásos a támadott ítélet abban, hogy habár megállapítja, hogy az Flt. nem határozza meg az egyéb keresőtevékenység fogalmát, azonban a megbízási jogviszonyt beemeli ebbe a fogalmi körbe, ami ellentmond az Flt. zárt taxációs jellegének. Szerinte egy értelmező jogszabályi rendelkezés kiterjesztő értelmezésére nem alapítható jogszerű döntés, annak joghatást kiváltó tartalma nem lehet.
- [10] Az alperesi ellenkérelem a jogerős ítélet hatályában fenntartását indítványozta.
- [11] A Kúria a jogerős döntést hatályában fenntartotta. Ítéletének indokolása szerint „az elsőfokú bíróság a helyesen megállapított tényállásból helytálló jogi következtetésre jutott a közigazgatási határozat jogszerűségét illetően, annak indokaival a felülvizsgálati bíróság egyetért”. A Kúria a felülvizsgálati kérelemben foglaltakat illetően rámutatott arra is, hogy „sem az alperesi határozat, sem a jogerős ítélet nem minősítette munkaviszonynak a megbízási jogviszonyt, hanem azt állapította meg, hogy az [indítványozó] azért nem minősül álláskeresőnek, mert egyéb keresőtevékenységet folytat.” A jogszabályhely a munkaviszony mellett kizáró tényezőnek tekinti az egyéb keresőtevékenység folytatását is. A Kúria szerint az elsőfokú bíróság helytállóan állapította meg, hogy az alperes megalapozottan és jogszerűen hozta meg döntését a határozatban nevesített jogszabályhelyekre figyelemmel. A Kúria olyan alkotmányossági kérdést sem talált, amely indokolná, hogy az Alkotmánybírósághoz forduljon, ezért az ez irányú indítvány teljesítését mellőzte.
- [12] 3. Az indítványozó ezt követően nyújtotta be alkotmányjogi panaszát, amelyben mind a kúriai, mind a közigazgatási és munkaügyi bírósági ítélet alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte, az Alaptörvény B) cikke (1) bekezdésére, O) cikkére, R) cikke (1) bekezdésére, T) cikke (3) bekezdésére, XII. cikke (1)–(2) bekezdéseire, XV. cikke (1)–(2) és (4) bekezdéseire, valamint 28. cikkére hivatkozva.
- [13] 3.1. Az indítványozó álláspontja szerint a bírói ítéletek ugyanazon okból sértik az Alaptörvény felhívott rendelkezéseit, amelyet az eljáró bíróságok előtt előadott.
- [14] Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alaptörvény 28. cikke sérelmét abban látta, hogy szerinte az eljáró hatóságok és bíróságok az idézett fogalomértelmező jogszabályhelyet (Flt. 58. §) nem a taxációs felsorolás szerint értelmezték. Panasza szerint „[ha] a jogszabály többféle módon (tartalommal) értelmezhető, akkor a jogbiztonság és a bizalomvédelem elve is sérül, ami azt vonja maga után, hogy a polgárok nem megfelelően (vagy egyáltalán) nem követik a jogszabályok rendelkezéseit.”
- [15] Az Alaptörvény O) cikke szerinte azért sérül, mert az eljáró bíróságok jogértelmezésükkel „korlátot” állítottak, ami miatt nem tud az O) cikkben foglalt „alapkötelezettségének” eleget tenni, lévén, hogy a megbízásban vállalt munka mellett kívánt az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni, azonban új munkalehetőség keresésében segítségre lett volna szüksége. Az O) cikk sérelmének állítása kapcsán az indítványozó panaszában idézi a 30/2017. (XI. 14.) AB határozatot, visszautalva a 3231/2013 (VII. 2.) AB határozat [95] bekezdésére: „[A]z Alaptörvény O) cikke tehát általános érvennyel rögzíti az egyén önmagáért viselt és a közösség iránti fe-

lelősségét is. [...] Az Alaptörvény emberképe nem az elszigetelt egyéné, hanem a társadalomban élő felelős személyisége.”

- [16] Az indítványozó panaszában felidézi ezzel összefüggésben az Alaptörvény Nemzeti hitvallását, miszerint az állam mint közösség erejének alapja a munka mint tevékenység és az indítványozó úgy tekinti, hogy ezzel a tevékenységgel is köteles az állam javát szolgálni.
- [17] Az Alaptörvény T) cikke (3) bekezdése sérelmét azzal összefüggésben állítja, hogy „ha elfogadjuk a közigazgatási szervek és a bíróságok értelmezését, akkor az Ft. rendelkezései nincsenek összhangban az Alaptörvény-nel.”
- [18] Az indítványozó az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésének sérelmét abban látja, hogy a bírói jogértelmezés „súlyosan korlátozta” a foglalkozáshoz való jogát. A foglalkozáshoz való jog része a munkavállaláshoz való jog is, mert szerinte a „foglalkozás megválasztása ugyanis magában foglalja a munkavégzést is”. Akkor tud munkát vállalni, ha rendelkezik azzal az információval, hogy tudására és képzettségére mikor, hol és kinek van szüksége. A hatóság és a bíróságok ennek útját zárták el előtte. Hivatkozik a 17/2018. (X. 10.) AB határozat azon rendelkezésére, miszerint „a vállalkozás joga annyit jelent – de annyit alkotmányos követelményként feltétlenül –, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást”.
- [19] Az indítványozó az Alaptörvény XII. cikke (2) bekezdése sérelmét abban látja, hogy a munkaképes állampolgár számára az államnak biztosítania kell annak feltételeit, hogy dolgozhasson. Ennek része az alperesi hatósági rendszer, amely azonban az indítványozó értelmezése szerint hatósági határozata rendelkezése révén nem biztosította számára, hogy dolgozhasson.
- [20] Az Alaptörvény XV. cikke (1)–(2) és (4) bekezdéseinek sérelmét abban látja, hogy a Kúria nem a jogalkotói szándéknak megfelelően alkalmazta az értelmező (és fentebb idézett) jogszabályi rendelkezéseket, „mert nyilván nem az volt a jogalkotó szándéka, hogy a megbízással rendelkező személyeket kizárja az álláskeresés lehetőségének állami segítségéből”. Álláspontja szerint a Kúria „a megbízási jogviszonyt egyoldalúan és önkényesen átminősítette munkaviszonnyá” és figyelmen kívül hagyta, hogy az indítványozó „minden tekintetben megfelel” az álláskereső ismérveinek és a munkaviszony létesítéséhez szükséges feltételeknek. Így az általa sérelmezett „megkülönböztetés” azáltal valósult meg, hogy őt a bíróságok a vele nem azonos ismérvekkel rendelkező csoportba (munkavégzők) sorolták, így végső soron gátolják abban, hogy saját- és a köz javára tevékenykedhesen.
- [21] Az Alaptörvény R) cikk (1) bekezdése tekintetében indokolást nem terjesztett elő.
- [22] 4. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság először az alkotmányjogi panasz befogadásáról dönt, melynek során az eljáró tanács vizsgálja, hogy az indítvány megfelel-e az alkotmányjogi panasz befogadhatóságára vonatkozó törvényi – formai és tartalmi – feltételeknek. A testület megállapította, hogy az indítvány határidőben érkezett, az indítványozó érintettnek tekinthető és a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségeket kimerítette.
- [23] 4.1. Az Abtv. 52. § (1) bekezdése szerint az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia, az (1b) bekezdés e) pontja alapján pedig a kérelem akkor határozott, ha indokolást tartalmaz arra nézve, hogy a kifogásolt bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével.
- [24] Az indítványozó az Alaptörvény R) cikke (1) bekezdése vonatkozásában nem adott elő indokolást, emellett az Alaptörvény ezen cikke nem tartalmaz Alaptörvényben biztosított jogot, amely az Abtv. 27. §-a értelmében az alkotmányjogi panasz előterjesztésének feltétele. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az R) cikk (1) bekezdésének sérelmét nem vizsgálhatta.
- [25] 4.2. Az Alaptörvény indítványozó által hivatkozott B) cikke (1) bekezdése sem tekinthető az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát tartalmazó alaptörvényi rendelkezésének, ezért erre alkotmányjogi panasz ugyancsak nem alapítható [lásd pl. 3108/2016. (VI. 3.) AB végzés, Indokolás [23]; valamint 3107/2017. (V. 8.) AB végzés, Indokolás [12]], [függetlenül attól, hogy az indítványban ezzel összefüggésbe hozott alaptörvényi XII. cikk (1) bekezdés, illetve XV. cikk (1)–(2) és (4) bekezdései sérelmének esetleges fennállása esetén az Alaptörvény B) cikke (1) bekezdése sérelmére hivatkozás funkciótlan lenne.]

- [26] 4.3. Az Alkotmánybíróság gyakorlata következetes abban a kérdésben is, hogy az Alaptörvénynek az indítványozó által hivatkozott O) cikkét, T) cikke (3) bekezdését, és 28. cikkét sem tekinti olyan, az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát tartalmazó alaptörvényi rendelkezésnek, amelyre alkotmányjogi panasz alapítható lenne [lásd pl. 3075/2018. (II. 26.) AB végzés, Indokolás [24]–[26]; 3070/2018. (II. 26.) AB végzés, Indokolás [15], illetve 3266/2017. (X. 19.) AB végzés, Indokolás [8]]. Ezért az Alkotmánybíróság az ezekre alapított indítványi elemeket sem vonhatta vizsgálata körébe.
- [27] 4.4. Az indítványozó az Alaptörvény XII. cikke (1) és (2) bekezdései, valamint a XV. cikke (1)–(2) és (4) bekezdései vonatkozásában, Alaptörvényben biztosított jogát tartalmazó rendelkezésekre hivatkozott. Az Alkotmánybíróság ezért megvizsgálta, hogy az indítvány ezen elemei megfelelnek-e az Abtv. 29. §-ában foglalt feltételeknek.
- [28] Az Abtv. 29. §-a szerint „az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.” Ez alternatív feltétel, bármelyik meglelte indokot ad a befogadásra. Az Alkotmánybíróság jelen ügyben megállapította, hogy alapvető alkotmányjogi jelentőségűnek tekinthető kérdést az indítványozó nem fogalmazott meg. Ezt követően azt vizsgálta, hogy az indítványban felhozott érvek alapján felmerülhet-e a bírói döntés alaptörvényességének kétsége.
- [29] 4.5. Az indítványozó az említett alaptörvényi rendelkezések sérelmét összességében abban látta, hogy a számára kedvezőtlen hatósági és bírósági döntések az alkalmazandó jogszabályt azonosan, de az indítványozó felfogásától eltérően értelmezték.
- [30] 4.6. Hatásköre értelmezésével kapcsolatban az Alkotmánybíróság korábbi döntéseiben kifejtette, hogy „az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének d) pontja alapján a bírói döntéseket az alkotmányosság szempontjából ellenőrizheti, és jogköre a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vizsgálatára és kiküszöbölésére korlátozódik, ezért a bírói döntés irányának, a bizonyítékok bírói mérlegelésének és értékelésének, illetve a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírálatára már nem rendelkezik hatáskörrel {elsőként lásd: 3231/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [4]; (...)}. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-ában szabályozott hatáskörében eljárva a bírói döntés és az Alaptörvény összhangját biztosítja. Ebből következően a bírói döntés alaptörvény-ellenességének vizsgálata során az Alkotmánybíróság attól is tartózkodik, hogy a bíróságok felülbírálati jogköréhez tartozó, szakjogi vagy kizárólag törvényértelmezési kérdésekben állást foglaljon {elsőként lásd: 3003/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4]; (...)}” {3028/2014. (II. 17.) AB végzés, Indokolás [12]} „Sem a jogállamiság elvont elve, (...) sem a diszkrimináció tilalma nem teremthet alapot arra, hogy az Alkotmánybíróság a bírósági szervezet feletti »szuperbíróság« szerepébe lépjen, és hagyományos jogorvoslati fórumként járjon el” {először lásd: 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]}.
- [31] 4.7. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló per alapkérdése az volt, hogy az alkalmazandó hatályos jogszabályi rendelkezések alapján az indítványozó álláskeresőnek minősül-e. Ennek megítélése azonban olyan tény-, illetve jogalkalmazási, törvényességi kérdés, amelyet az Alkotmánybíróság a korábbiakban kifejtettek szerint nem bírálhat felül. Ebből következően az állított alapjogsérelmekről is ezek tükrében kellett állást foglalnia az Alkotmánybíróságnak, amely megállapította, hogy e körben fel sem merülhet az Alaptörvény XII. cikke (1)–(2) bekezdéseinek valamint XV. cikke (1)–(2) és (4) bekezdései sérelmének lehetősége. Az indítványozó élhetett a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogával, ettől a bírói ítélet által nem volt elzárva. Nem a hatósági és bírósági jogértelmezés folytán nem tudott további munkát vállalni, a jogalkalmazók csupán az álláskeresőként nyilvántartásba vétele feltételei hiányát állapították meg, anélkül hogy e jogértelmezés a diszkrimináció tilalmával összefüggésbe hozható lenne.
- [32] 5. Mindezekből következően az indítvány alapján nem merül fel sem alapvető alkotmányjogi jelentőségűnek tekinthető kérdés, sem a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség lehetősége, így az indítvány befogadásának feltételei nem állnak fenn.

- [33] Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság az indítványt – az Abtv. 47. § (1) bekezdése és az 56. § (1)–(2) bekezdései, valamint az Ügyrend 5. § (1) és (2) bekezdései alapján eljárva, az Abtv. 27. § a) pontjára, 29. §-ára, 52. § (1) bekezdésére és (1b) bekezdésének e) pontjára, valamint az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) és h) pontjaira tekintettel – visszautasította.

Budapest, 2019. március 5.

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1298/2018.

• • •

Az Alkotmánybíróság Határozatait az Alkotmánybíróság hivatalos lapja, mely elektronikus formában, időszakosan jelenik meg. A kiadvány az Alkotmánybíróság döntéseinek gondozott, szükség esetén anonimizált változatú szövegét tartalmazza. Az Alkotmánybíróság Határozatainak egyes számai bárki számára, személyazonosítás nélkül, korlátozástól mentesen, díjmentesen hozzáférhetőek az Alkotmánybíróság honlapján: www.alkotmanybirosag.hu

A szerkesztésért felel: dr. Bitskey Botond, az Alkotmánybíróság főtítkára
layout: www.estercom.hu

Kiadja a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest VIII., Somogyi Béla u. 6., www.mhk.hu
Felelős kiadó: Köves Béla ügyvezető
HU ISSN 2062–9273